



**UMA ANÁLISE FEMINISTA SOBRE  
POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA  
NO BRASIL, PARAGUAI E URUGUAI**





# UMA ANÁLISE FEMINISTA SOBRE POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL, PARAGUAI E URUGUAI

BRASÍLIA | 2014

**PROJETO: EMPOWERING WOMEN TO FIGHT AGAINST INEQUALITIES**

**REALIZAÇÃO**



**APOIO**



Ministry of Foreign Affairs of the  
Netherlands



ASOCIACION LATINOAMERICANA  
DE ORGANIZACIONES DE  
PROMOCION AL DESARROLLO A.C.

**Cotidiano**  
**MUJER**



**SOS CORPO**

Instituto Feminista para a Democracia



**CENTRO DE  
DOCUMENTACION  
Y ESTUDIOS**

**REVISÃO**

César Melo

**PROJETO GRÁFICO**

Ars ventura Imagem e Comunicação

**IMPRESSÃO**

Athalaia Gráfica e Editora

A versão em PDF pode ser encontrada em:  
[www.cfemea.org.br/publicacoes](http://www.cfemea.org.br/publicacoes)

7	<b>APRESENTAÇÃO</b>
9	<b>PRÓLOGO UN ANÁLISIS FEMINISTA SOBRE POLITICAS DE COMBATE A LA POBREZA EN BRASIL, PARAGUAY Y URUGUAY</b> ROSARIO AGUIRRE
9	INTRODUCCIÓN
9	1. LOS DEBATES TEÓRICO-CONCEPTUALES
10	2. LAS CONSECUENCIAS METODOLÓGICAS
11	3. LAS POLÍTICAS SOCIALES DIRIGIDAS A LA POBREZA Y SUS VÍNCULOS CON LA IGUALDAD DE GÉNERO
14	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
17	<b>AS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À POBREZA NO BRASIL: UMA ANÁLISE FEMINISTA</b> SOS CORPO INSTITUTO FEMINISTA PARA A DEMOCRACIA CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA – CFEMEA VERÔNICA FERREIRA BETÂNIA ÁVILA CÉLIA VIEIRA
19	<b>1. APROXIMAÇÃO CONCEITUAL DO DEBATE SOBRE POBREZA E DESIGUALDADE</b>
22	1.2. Elementos para uma abordagem crítica feminista sobre a pobreza
26	1.3. Elementos para uma análise feminista sobre as políticas de enfrentamento à pobreza
28	<b>2. ANÁLISE DO CONTEXTO BRASILEIRO</b>
29	2.1. Novos arranjos familiares, nova vida familiar?
30	2.2. Autonomia econômica, divisão sexual do trabalho e uso do tempo
33	2.2.1. Trabalho reprodutivo e uso do tempo
35	2.3. Pobreza e extrema pobreza no Brasil: onde ficam mulheres e negros(as)?
37	2.4. Desigualdade e pobreza no Brasil: cenário atual em perspectiva histórica
40	<b>3. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS POLÍTICAS DE COMBATE A POBREZA, NA PERSPECTIVA DAS MULHERES</b>
44	3.1. Do Programa Fome Zero ao Brasil Sem Miséria
44	3.1.1. Fome Zero
46	3.1.2. Agenda Social

47	3.1.3. Brasil Sem Miséria
<b>50</b>	<b>4. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – TRANSFERÊNCIAS DE RENDA CONDICIONADA</b>
51	4.1.1. Alívio Imediato da Pobreza
53	4.1.2. Ruptura do Ciclo Intergeracional da Pobreza
55	4.2. Principais Aspectos da Evolução do Desenho do Programa Bolsa Família
<b>58</b>	<b>5. CONCLUSÕES</b>
<b>65</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>

---

## **71 DEL COMBATE A LA POBREZA A LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD**

**COTIDIANO MUJER (URUGUAY)**  
MAGDALENA GUTIÉRREZ

<b>73</b>	<b>DEL COMBATE A LA POBREZA A LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD</b>
74	La pobreza y la igualdad de género
76	La pobreza y la división sexual del trabajo
77	La autonomía y el tiempo
79	Medidas que impactan en el tiempo y la autonomía. Notas sobre Uruguay
80	La pobreza en Uruguay
84	Panorama de políticas en Uruguay
89	Reflexiones finales
89	El estancamiento de la agenda de la igualdad
90	Desplazamiento del discurso desde la redistribución igualitaria hacia el reconocimiento de la diferencia
82	Bibliografía

---

## **97 POLÍTICAS DE COMBATE A LA POBREZA Y SU IMPACTO SOBRE LA IGUALDAD DE GÉNERO**

**CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (PARAGUAY)**  
VERÓNICA SERAFINI GEOGHEGAN

<b>99</b>	<b>1. INTRODUCCIÓN</b>
<b>100</b>	<b>2. LOS PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA</b>
110	2.1. Descripción de los programas
102	2.1.1 Identidad
103	2.1.2 Protección social

106	2.1.3 Salud
106	2.1.4 Educación
107	2.1.5 Producción agrícola
108	2.1.6 Energía
108	2.1.7 Habitacional
109	2.2. Reflexiones generales
<b>112</b>	<b>3. LA DEFINICIÓN Y MEDICIÓN DE LA POBREZA: ALGUNOS PROBLEMAS DESDE LA MIRADA DE GÉNERO</b>
112	3.1. Los conceptos de pobreza: críticas y avances desde el enfoque de género
116	3.2. La complejidad de la medición de la pobreza
<b>119</b>	<b>4. LA EVIDENCIA EMPÍRICA EN PARAGUAY</b>
120	4.1. El contexto general de Paraguay
126	4.2. La pobreza de ingreso
126	4.2.1. Las mujeres jefas ganan menos que los hombres jefes
127	4.2.2. Pero sus hogares no son más pobres
128	4.2.3. Casi la mitad de las mujeres no tiene ingreso propio
131	4.3. Pobreza por NBI
132	4.4. Pobreza multidimensional
132	4.5. El acceso a la salud es limitado
136	4.5.1. La precariedad laboral está extendida
140	4.5.2. Limitado acceso a activos
<b>141</b>	<b>5. CONCLUSIONES</b>
141	5.1. Reflexiones generales
143	5.2. Desafíos legislativos, normativos y políticos
143	5.2.1 Ampliar el debate de la agenda pública: la pobreza, la vulnerabilidad y el género
143	5.2.2 Incorporar la lucha contra la pobreza en los objetivos de la política económica y social
143	5.2.3. Incorporar el enfoque de derecho
144	5.2.4. Fortalecer los sistemas de información y la investigación social
144	5.2.5. Garantizar la integralidad de las políticas
144	5.2.6. Evaluar y mejorar el diseño de todos los programas actuales
145	5.2.7. Mejorar la gestión y ampliar la cobertura de las políticas y programas
145	5.2.8. Reestructurar el modelo de financiamiento
145	5.2.9. Fortalecimiento de la institucionalidad
<b>146</b>	<b>ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS</b>
<b>147</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>



A América Latina vivenciou, nas duas últimas décadas, um relativo crescimento econômico e uma maior estabilidade política. A ascensão de governos de esquerda, especialmente na última década, acabou construindo um cenário favorável à implantação de políticas de combate à pobreza e redistribuição de renda, inserindo-as no centro das políticas sociais.

O papel das mulheres na implementação destas políticas e o impacto destas últimas na vida daquelas primeiras têm sido extensamente debatidos em estudos e análises desenvolvidos ao longo dos últimos dez anos.

Dialogando com esse contexto a partir de uma perspectiva regional e feminista, apresentamos aqui o resultado de um esforço conjunto de quatro organizações da sociedade civil<sup>1</sup>

---

1 As pesquisas aqui reunidas foram realizadas ao longo do ano de 2012, no âmbito do projeto “Empoderando as mulheres para lutarem contra as desigualdades”, o qual conta o apoio do Ministério das Relações Exteriores da Holanda, por meio do Fundo FLOW – *Funding Leadership and Opportunities for Women*. Este trabalho foi também apresentado e discutido durante o Seminário Latino-americano “Do combate à pobreza às políticas de igualdade: um debate pendente” realizado em dezembro de 2012, quando também se apresentaram os resultados dos estudos às autoridades e participantes presentes na II RMAAM (Reunião de Ministras e Altas Autoridades do Mercosul) realizada em Brasília.

situadas em três diferentes países do Mercosul<sup>2</sup> de examinar a fundo as políticas de enfrentamento à pobreza e as políticas de transferência de renda nesses países, buscando entender seus impactos sobre a redução das desigualdades sociais e, em especial, seus impactos sobre a vida das mulheres em cada um desses países.

O resultado do trabalho desenvolvido é uma coletânea que traz profundas reflexões sobre o impacto das políticas de combate à pobreza nos três países onde a pesquisa foi realizada. A centralidade da abordagem feminista sobre o impacto dessas políticas na vida das mulheres está presente em todos os textos, retomando e ressitando o debate sobre o caráter multidimensional do fenômeno da pobreza.

---

2 No Brasil, CFEMEA e SOS Corpo; no Paraguai, o CDE; e, no Uruguai, Cotidiano Mujer.



# Un análisis feminista sobre políticas de combate a la pobreza en Brasil, Paraguay y Uruguay

Rosario Aguirre

## INTRODUCCIÓN

Esta publicación reúne las valiosas contribuciones de cinco investigadoras que pertenecen a cuatro organizaciones de la sociedad civil de Brasil, Paraguay y Uruguay que trabajaron en el marco del proyecto “Empowering Women to Fight Against Inequalities”. En América Latina se asiste a un activo debate sobre las políticas sociales, en el que las políticas dirigidas a combatir la pobreza ocupan un lugar central. A pesar de las diferencias en los contextos socioeconómicos y políticos y en el diseño de las políticas y programas, los países seleccionados se han sumado a este proceso.

Las autoras realizan diversos aportes teórico-conceptuales que dan cuenta no sólo del estado de situación del problema en estos países sino también de la consolidación en la región de un saber sobre las desigualdades y la pobreza desde distintas disciplinas y desde la experiencia y reflexión de las organizaciones feministas.

## 1. LOS DEBATES TEÓRICO-CONCEPTUALES

Los trabajos presentan un análisis crítico del enfoque hegemónico tradicional que define la pobreza a partir de la insuficiencia de ingresos, enfoque que parte de la preocupación por la medición, sin considerar los procesos sociales que generan desigualdades.

Esta conceptualización centrada en los ingresos es una medida limitada del bienestar en el sentido que la posesión de ingresos no garantiza la satisfacción de las necesidades humanas y el mantenimiento de la integración social. Una parte importante de actividades que generan bienes y servicios indispensables para la vida no son intercambiadas en el mercado, se realizan en los hogares, fundamentalmente a cargo de las mujeres, las que no son valoradas y permanecen invisibles.

Las profundas desigualdades y la persistencia de la pobreza son explicadas en clave histórica como resultado del

crónico déficit de ciudadanía y ejercicio de derechos, sobre todo para las mujeres, las poblaciones negras e indígenas. Por lo tanto, como se afirma en estos trabajos, no se pueden confundir las dinámicas sociales que producen pobreza con los criterios establecidos para su medición.

Las autoras revisan distintos enfoques que se han desarrollado sobre la pobreza y las políticas para enfrentarla. La tesis de la feminización de la pobreza originada en los años setenta se basó en la evidencia de los cambios en las estructuras familiares, en el aumento de los arreglos familiares con mujeres “jefas de familia” que son las responsables económicas de los hogares. Si bien sirvió para visibilizar y aportar evidencias empíricas acerca de la situación de estas mujeres, por otro lado condujo, en el período neoliberal, a la focalización de políticas en este sector con la finalidad de racionalizar el uso de los recursos en los sectores más pobres y cortar el ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza. Esta perspectiva oscureció la heterogeneidad de situaciones en ese grupo y eludió la cuestión de las desigualdades de género en la esfera productiva y reproductiva existentes en los distintos estratos sociales.

Hay consenso en considerar que los mecanismos que estructuran la situación de desigualdad de género y la situación de pobreza son la división sexual del trabajo y las desiguales relaciones de poder en el trabajo, el desbalance en el uso del tiempo y la falta de autonomía en distintas dimensiones de la vida. A través de estos estudios aparece la pobreza de tiempo como una consecuencia de la injusta división sexual del trabajo y como dimensión constitutiva de la pobreza de las mujeres.

Por su parte, la noción de autonomía, otro aporte de la teoría y de la práctica política feminista, refiere a la capacidad de determinar proyectos de vida propios. Es vista como un proceso en que actúa la relación trabajo productivo-reproductivo, sin desconocer la dimensión subjetiva que conduce a la superación de la dominación en el contexto de relaciones de género, étnicas y raciales. Está relacionada con el acceso a ingresos y servicios públicos, derechos a la protección social, derechos sexuales y reproductivos, derechos a una vida libre de violencia. Todo lo cual determina el grado de libertad de las mujeres para actuar de acuerdo a su elección y no a la de otros.

## 2. LAS CONSECUENCIAS METODOLÓGICAS

La perspectiva crítica feminista sobre la pobreza y las desigualdades de género plantea importantes desafíos metodológicos en relación a las formas de medición. Esta conceptualización abre el paso a la necesaria confrontación e interlocución con la corriente de medición multidimensional de la pobreza que incorpora nuevos indicadores para complementar las mediciones tradicionales, tales como el acceso a bienes y servicios provistos por el Estado, la seguridad social y la salud, la propiedad de la vivienda y otro tipo de patrimonios, niveles educativos y de capacitación, existencia de redes sociales y familiares, entre otros.

El enfoque multidimensional de la pobreza desde la mirada de género ha avanzado proponiendo por un lado desagregar por sexo los indicadores antes mencionados y por otro lado, elaborar nuevos indicadores.

Un nuevo indicador que permite medir la autonomía económica de las mujeres, a través de la posesión de ingresos propios, surgió a partir de la crítica a la utilización de la unidad hogar para determinar la pobreza de sus miembros por no permitir la captación de las asimetrías de poder, tanto de género como generacionales al interior de los hogares (Kabeer, 2003; Arriagada, 2005).

La propia noción de autonomía se ha complejizado incorporando otras dos esferas además de la económica: la física y la toma de decisiones, a partir de las cuales se construyen un conjunto de indicadores que proporcionan evidencias empíricas relevantes para desarrollar argumentos y diseñar políticas para avanzar hacia la igualdad. (Ver los indicadores presentados en el Observatorio de igualdad de género de América y el Caribe de CEPAL).

Particularmente relevante es la utilización de información empírica que proviene de innovaciones metodológicas y técnicas realizadas para poder captar los trabajos invisibles que se realizan fuera de las relaciones de mercado, en el ámbito de los hogares y su distribución entre mujeres y varones. Para hacer posible la medición de estos trabajos se ha trabajado en la redefinición de la noción de trabajo rechazando la asimilación de éste con empleo, lo que ha permitido incorporar a las estadísticas oficiales el trabajo no remunerado. Supone un conjunto de actividades que no son valorizadas monetariamente pero sí pueden medirse en términos de tiempo. Las encuestas de uso del tiempo se han constituido en una herramienta fundamental para medir la carga de trabajo no remunerado que se realiza en nuestros países y evaluar los cambios o las permanencias

en la situación de la división sexual del trabajo en los hogares (ver Aguirre y Ferrari, 2013). Los resultados obtenidos han servido para fundamentar la importancia de la dimensión temporal en la vida social y el papel de las mujeres en el bienestar familiar y social. Pensar en nuevas modalidades de articulación de las actividades y los tiempos requiere conocer cómo es esa división del trabajo en los hogares, quién hace qué, qué tiempo le dedica, qué instituciones pueden participar en la reorganización de ese reparto.

### 3. LAS POLÍTICAS SOCIALES DIRIGIDAS A LA POBREZA Y SUS VÍNCULOS CON LA IGUALDAD DE GÉNERO

Los programas de transferencias de ingresos se han constituido en el pilar fundamental de la política social dirigida a la población en situación de pobreza en América Latina. Especial interés tiene el análisis del caso brasileño y de su programa Bolsa Familia, que es el de mayor cobertura en la región. Se reconocen importantes avances objetivos en las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población y también avances en la vivencia subjetiva de la pobreza, en términos de la estigmatización y descalificación que pesan históricamente sobre los pobres. Ello fue posible porque la política de asistencia social fue encarada como una política de ciudadanía.

Sin embargo, las acciones dirigidas a las mujeres también en los programas más recientes (Programa Brasil sin Miseria, 2011; Brasil Cariñoso, 2012) tienen, según las autoras, un énfasis materno-infantil fuerte. En el diseño de las

políticas se enfatiza la titularidad del ingreso en las manos de las mujeres para fortalecer sus posibilidades de toma de decisiones y autonomía al interior de la familia, al mismo tiempo, potencializando el “uso eficiente del recurso” al servicio de los/as hijos/as. Se argumenta que por un lado se fortalecen las posibilidades de decisión de las mujeres, aunque esto significa el refuerzo de la división sexual del trabajo y la vinculación entre las mujeres y la maternidad para fines de integración a las políticas y el acceso a los derechos. En forma secundaria, el enfrentamiento de la pobreza de ellas, vía mejores condiciones de trabajo con protección social.

Se reconoce por parte de las autoras que no es el maternalismo histórico de los comienzos de las medidas de protección dirigidas a las madres trabajadoras, sino que las madres son titulares de acciones que promueven su inserción en el mercado de trabajo y alivio de su trabajo de cuidados mediante la ampliación de los servicios de cuidado infantil y de escuelas de tiempo integral.

Sin embargo, la implementación de tales políticas puede constituirse en instrumento de reproducción de mecanismos de desigualdad de género por el déficit de políticas públicas destinadas a enfrentar las consecuencias de la división sexual del trabajo.

La pobreza de tiempo puede comprometer sus propios ingresos, especialmente para las mujeres que trabajan, debido a la ausencia de políticas como centros de cuidado infantil donde dejar a los hijos para trabajar, o las incompatibilidades de los horarios de funcionamiento que llevan a las mujeres a destinar parte de sus ingresos al pago de servicios para ir a buscar o cuidar a sus hijos. También la pobreza de tiempo las

puede conducir a buscar empleos más precarios. Esto afecta negativamente sus ingresos presentes y sus ingresos jubilatorios futuros.

Los movimientos de mujeres de Brasil en el debate actual sobre el padrón de protección social frente al modelo basado en la asistencia vía transferencia de ingresos defienden otro modelo orientado a la universalización de los derechos sociales y a la garantía del derecho al trabajo con protección social.

Este estudio considera que los nuevos programas (Brasil sin Miseria, 2011 y Brasil Cariñoso, 2012) mantienen la disociación entre política económica y política social. Surge el reclamo de avanzar hacia reformas estructurales más profundas que redistribuyan la riqueza socialmente producida superando la concentración de la riqueza (reforma agraria, reforma tributaria con impuestos para las grandes fortunas e inversión en la organización social del cuidado). Se trata de rever el actual patrón de desarrollo capitalista en el cual las transferencias de ingresos emergen como uno de los mecanismos de legitimación de ese modelo. Se propone apuntar hacia otro modelo, con otras perspectivas de organización social del trabajo en su dimensión reproductiva para promover la responsabilidad social del Estado y de la sociedad en esta esfera, así como en relación a la organización social del trabajo productivo, colectivo, autogestionario, solidario.

El estudio sobre la experiencia brasileña invita a la reflexión sobre estos sistemas de protección social fragmentados. Se plantea la interrogante de cómo avanzar en el contexto económico y político actual hacia sistemas de protección social integrados e inclusivos que coloquen la igualdad de género en el centro de las políticas desde una

perspectiva multidimensional que integre, a su vez, políticas de empleo, políticas de tiempo y políticas de cuidado.

El trabajo de Paraguay ubica el análisis de las políticas contra la pobreza en el contexto socioeconómico de un país que presenta un modelo con limitada capacidad para generar bienestar y equidad. A partir de 2005 se inician algunos programas creados en forma independiente que tienen, según la autora una fuerte influencia de la experiencia de otros países de la región. La situación de Paraguay nos interpela en cuanto a las posibles relaciones de cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil de los países para compartir aprendizajes y experiencias y así contribuir a promover un debate público sobre las causas de la pobreza y la igualdad de género. La autora destaca la necesidad de fortalecer los sistemas de información en el sector público, la cooperación de las universidades y centros de investigación para el uso de esa información y la creación de espacios de deliberación pública para el intercambio y relacionamiento con la sociedad civil y política.

En el caso de Uruguay se hace una breve referencia al paquete de programas que se definen e implementan en el marco de los dos últimos períodos de gobierno del Frente Amplio y sobre todo en el marco de la Reforma Social impulsada desde el Ministro de Desarrollo Social. Se reconoce que estos programas integran diferentes dimensiones que conducen a la pobreza y manifiestan preocupación en desarrollar capacidades, sin embargo no se contemplan políticas de tiempo tendientes a aliviar la sobrecarga de trabajo y atenuar la división sexual del trabajo para atenderla feminización de los cuidados.

La agencia feminista ha impulsado en Uruguay una política de cuidados innovadora que propugna un enfoque

de género y derechos, de carácter universal a partir de la idea de que se deben enfrentar las desigualdades sociales y de género y no sólo la pobreza. La heterogeneidad de situaciones y la necesidad de proceder con progresividad ha conducido a establecer grupos específicos de población a ser atendidos a través de lo que se ha denominado Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Este tema que ha sido trabajado desde hace varios años a nivel de la academia y la sociedad civil ha pasado a integrar la agenda gubernamental y se ha iniciado el proceso de construcción de esta política. La autora considera que el logro de acuerdos para la construcción de la política ha planteado riesgos para la consolidación del enfoque inicial, diluyendo los planteos iniciales basados en un enfoque de género y derechos. Reconoce que esto sucedió con la incorporación del Plan de Igualdad en el Plan de Equidad y que forma parte de las dificultades de concreción de la política de cuidados.

La política de cuidados a través del proceso de construcción ha puesto en movimiento distintos marcos interpretativos en torno al “buen cuidado” y sus diferentes énfasis en lo educativo-psicológico, médico, político. Se manifestaron intereses en conflicto que se manifiestan en las distintas etapas recorridas (ver Aguirre, Ferrari, 2014). En el debate nacional organizado desde el Estado (2011) en el que estuvieron presentes distintos actores (políticos, expertos, organizaciones de la sociedad civil, equipos de terreno de distintas instituciones, personal de gestión) si bien predominó el discurso de derechos y coordinador (del punto de vista institucional) se cambió el eje de las discusiones y se desdibujó la propuesta original centrada en el vínculo entre el propio concepto de

cuidados y de equidad de género. La agencia feminista impulsó la perspectiva de género a través de la noción del cuidado como relación social en la que se considera tanto a quien recibe los cuidados como a quien los presta. El trabajo conjunto de la academia, las organizaciones de mujeres y la acción del Instituto Nacional de las Mujeres, logró que se incluyera en las propuestas a las trabajadoras del cuidado como un grupo de especial atención. Sin embargo, en las instancias de debate fue escasa la participación de las personas que trabajan en los servicios prestadores de cuidados (organizaciones de trabajadores de servicios de cuidado, trabajadoras domésticas, empleadores de los servicios de acompañantes).

El caso de Uruguay es particularmente interesante en cuanto a los desafíos que se presentan para mantener la agenda de género y derechos, impulsar un proyecto de ley y la regulación de los servicios de cuidado. Para lograr que se produzca una redistribución de recursos que permita su implementación. A partir de este proceso de “estancamiento”

se ha producido una activación de las respuestas de la sociedad civil y de las organizaciones feministas que abren nuevas perspectivas para el futuro.

El caso uruguayo plantea la necesidad de un análisis de género del proceso de construcción de una política en la que participan diversos actores. Para ello es central el mantenimiento del papel impulsor de la coalición promotora, su interlocución con otros actores de la sociedad civil y del sistema político para asegurar la transversalidad de la perspectiva de género en la protección social y en el pilar de los cuidados para atacar la desigualdad y no sólo la pobreza. Para ello se plantea la necesidad de pensar en nuevas estrategias de acción política.

Seguramente de la lectura de esta publicación saldrán nuevas interrogantes, en todos los estudios se plantea la necesidad de fortalecer los conocimientos y la información sobre los procesos en curso para mejorar la calidad del debate público y proporcionar insumos para la incidencia política de las organizaciones de la sociedad civil.

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arriagada, Irma (2005), “Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género”. *Revista de la CEPAL* 85, abril.

Aguirre, Rosario y Ferrari, Fernanda (2014) “La construcción del sistema de cuidados en Uruguay. En busca de

*consensos para una protección social más igualitaria*”. Serie Políticas Sociales N° 192, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Santiago de Chile.

Aguirre, Rosario y Ferrari, Fernanda (2013), “Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe. Caminos recorridos y desafíos para el futuro”, Serie Asuntos de Género N° 122, Comisión

Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):  
Santiago de Chile.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) *“Manual de uso del Observatorio de igualdad de Género de América Latina y el Caribe”* [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/mxl/1/40111/.pdf>.

Kabeer, Naila (2003) *Lugar preponderante del género en la erradicación de la pobreza y las Metas del Desarrollo del Milenio*, IDRC/CRDI. Plaza y Valdés Editores: México.

Robeyns, Ingrid (2003) “Sen’s capability approach and gender inequality. Selecting relevant capabilities”, *Feminist Economics*, 61-93, New York, Routledge.





SOS CORPO

SOS Corpo Instituto Feminista para a Democracia



Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA

# As políticas de enfrentamento à pobreza no Brasil: uma análise feminista

Novembro de 2013

---

## **Verônica Ferreira**

Assistente Social, Doutoranda em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco. Pesquisadora e Educadora do SOS Corpo Instituto Feminista para a Democracia e militante feminista da Articulação de Mulheres Brasileiras - AMB e Articulação Feminista MARCOSUR.

## **Betânia Ávila**

Doutora em Sociologia e Pesquisadora do SOS Corpo Instituto Feminista para Democracia. Militante Feminista da Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) e da Articulação Feminista Marcosul (AFM).

## **Célia Vieira**

Economista, especialista em políticas públicas, democracia e participação social, e colaboradora do Cfemea como analista do orçamento mulher.



## 1. APROXIMAÇÃO CONCEITUAL DO DEBATE SOBRE POBREZA E DESIGUALDADE

A análise de políticas públicas de enfrentamento à pobreza requer, antes de tudo, definir em que marcos entendemos a pobreza. Exige sublinhar a própria concepção de pobreza em que tais políticas ancoram-se e que definem seus horizontes políticos e seus alcances e resultados não apenas sobre a pobreza, mas sobre a construção da cidadania.

O debate sobre a pobreza ampliou-se consideravelmente nas últimas três décadas, tanto do ponto de vista das suas causas como, e, sobretudo, do debate em torno de seu dimensionamento e mensuração. No contexto latino-americano, Paz (2011), identifica quatro grandes enfoques para a análise da pobreza hoje na América Latina: 1) o enfoque tradicional, que define a pobreza a partir da carência de consumo de bens e serviços, a chamada pobreza por ingressos ou insuficiência de renda (Deaton, 1997; Ravallion 1999); 2) o enfoque das capacidades humanas, inspirado na obra de Sen (1992), a partir do qual se desenvolve a concepção multidimensional da pobreza que abrange, além da renda, o déficit de educação, saúde, trabalho e habitação que tolhem

as possibilidades de um indivíduo de realizar suas capacidades fundamentais e, portanto, sua liberdade; 3) o enfoque da pobreza relativa, característico dos países desenvolvidos, no qual a situação de pobreza é definida quando há um contingente da população com renda e acesso aos serviços públicos abaixo da média – nesse enfoque, pobreza e desigualdade equivalem-se; 4) e o da pobreza subjetiva, que enfatiza não apenas a situação objetiva do indivíduo, mas sua percepção sobre ela. Prevalece, na definição das políticas públicas implementadas na região, a abordagem da pobreza relacionada à carência, à privação, déficit. Foi hegemônica, neste debate, a definição de pobreza em termos de carência de renda para prover necessidades básicas, a partir da qual se definem linhas de pobreza absoluta.

Segundo este autor, todos estes enfoques foram desenvolvidos com vistas a quantificar a pobreza e a análise nesses termos nos leva ao risco do reducionismo ou da confusão entre parâmetros para a delimitação com as causas do próprio problema. Nesse sentido, “corre-se o risco assim de atribuir à pobreza o caráter de “estado” e não, por exemplo, o resultado de um processo social de acumulação de capital historicamente determinado” (p. 20). Lavinias corrobora essa

crítica, ao afirmar que “a pobreza transborda, e de muito, o quadro institucional erigido para dirimi-la e combatê-la” (p. 51). E acrescentamos: também extrapola os critérios estabelecidos para mensurá-la que captam o estado e não a dinâmica dos processos sociais que geram a desigualdade. O debate conceitual sobre a pobreza não se restringe, portanto, aos critérios e abordagens elaborados para mensurá-la.

Outra abordagem bastante corrente no debate sobre a pobreza, especialmente nos anos 1990, deu-se a partir do conceito de exclusão social. Esse conceito engloba, além da carência financeira e das condições objetivas de sobrevivência e destituição de direitos e cidadania, a ruptura ou esfacelamento das relações sociais e redes de solidariedade. O conceito é alvo de profundas críticas, a principal delas centrada na ideia de que os processos que geram a “exclusão” estão no coração do sistema e dos processos econômicos e sociais, e não aliados deles. Castel (1995), ao analisar as novas formas de pobreza que emergem com a *debacle* da “sociedade salarial” europeia, propõe o conceito de “desfiliação social” para tratar de uma nova vulnerabilidade social, massiva, dada pela impossibilidade, para um conjunto cada vez maior de indivíduos, da integração social pelo trabalho.

A abordagem de Castel possui grandes limites em se tratando do contexto brasileiro, em que a sociedade de pleno emprego e bem-estar nunca foi uma realidade e grande contingente de trabalhadores(as) sempre esteve presente na informalidade. No Brasil, a pobreza é uma realidade mesmo para os que trabalham ainda hoje. No entanto, ainda se mantém um padrão de proteção social dependente da inserção no trabalho assalariado formal, desconsiderando

a realidade de trabalho no Brasil, especialmente em se tratando das mulheres e da população negra, que por amplo período histórico e ainda hoje, mantem-se, majoritariamente, fora das relações assalariadas e protegidas. Para a perspectiva cepalina, defendida por Faria (1994), para falar de pobreza na América Latina é preferível, à noção de exclusão, a de “padrão específico de inserção na divisão social do trabalho”. Lavinás (2003) propõe uma abordagem em que a relação entre pobreza e exclusão são indissociáveis, para fins analíticos, mas cujo enfrentamento envolve de maneira diferenciada os entes federados.

Aproximamos-nos da perspectiva de LoVuoloet *alii* (2004), para quem o debate atual sobre pobreza desconsidera aquilo que está em seu coração, que é o fator econômico e, por sua vez, a relação entre pobreza e trabalho. O autor propõe o conceito de zona de vulnerabilidade social, que conjugaria a precariedade do trabalho e a fragilidade das redes de sociabilidade e de proteção social para explicar a situação de pobreza. Os múltiplos fatores levantados pelas perspectivas que adotam as tipologias de pobreza mascaram o fator econômico.

A pobreza, portanto, não pode ser analisada, dissociada ou apartada das relações sociais que produzem e reproduzem a desigualdade. Ou limitada à ideia de insuficiência de renda ou mesmo de condições para o desenvolvimento de capacidades. Conforme Jaccoud (2011, p. 126), “tratar a pobreza separadamente, como um fato social de origem e dinâmica própria, parece pouco contribuir para a compreensão e a intervenção sobre a dinâmica da desigualdade”. As profundas desigualdades e a perpetuação da pobreza são

resultado, ainda, do histórico déficit de cidadania e efetivação de direitos para a grande maioria da população, sobretudo para as mulheres e a população negra.

A razão maior da pobreza na América Latina é a desigualdade e o contexto institucional no qual ela se reproduz, que jamais legitimou o direito dos pobres de integrarem a sociedade do bem-estar, da produção da riqueza e do consumo. O corte neoliberal das políticas de ajuste e estabilização macroeconômica, que passam a predominar a partir da década passada, só fizeram agravar a intensidade da pobreza, pois restringiram e tornaram ainda mais instável o acesso a empregos e ocupações melhor remunerados e menos precários, além de reduzir o gasto público, acentuar sua regressividade e acabar por comprometer o que havia de relativamente universal em alguns países da América Latina, como educação e saúde. Essa dinâmica gera exclusão social aumentando a desproteção e o risco. (LAVINAS, p. 51)

No Brasil, conforme Jaccoud (2011, p.122),

“A pobreza e o pobre remetem questões centrais à sociedade: de um lado, os problemas referentes à ordem econômica em um contexto de mercado de trabalho restritivo no que se refere à criação de empregos, trabalho e renda; de outro lado, problemas de ordem política, referentes à construção dos direitos sociais e da cidadania”

Até a promulgação da Constituição de 1988 e a subsequente regulamentação e implementação das políticas de proteção social baseadas na noção de direito de cidadania,

a ação do Estado destinada aos segmentos mais pauperizados da população eram marcadas por *práticas assistencialistas*, destinadas àqueles(as) em condição de indigência, em políticas marcadas por forte estigmatização e controle sobre os pobres. A vinculação entre proteção social e mercado de trabalho, na lógica do seguro social, excluía grandes contingentes da população do acesso à proteção social e à saúde. Atestar a própria pobreza ou indigência era condição para acessar serviços públicos. Atrelada a isso, emergiram as práticas de controle e exigência de contrapartida moral sobre os pobres – fortemente marcada por um viés patriarcal, até hoje: sobre os homens, controle sobre práticas como uso do álcool, busca de trabalho etc; sobre as mulheres, controle sobre a vida sexual e reprodutiva.

Em nossa perspectiva, as causas da pobreza, as dinâmicas sociais que a produzem, não podem ser confundidas com os critérios estabelecidos para mensurá-las e quantificá-las. Nessa perspectiva, a pobreza muda de acordo com a variação dos critérios, o contingente de pobres variando conforme as linhas de pobreza traçadas. A nosso ver, a pobreza não é apenas um estado no qual se insere ou permanece um contingente maior ou menor de pessoas; a pobreza é resultado do processo histórico de produção de desigualdades que, no caso brasileiro, forjam-se nas relações sociais de classe, deraça e de gênero. Um processo que, em suas dimensões históricas, contém dimensões objetivas e subjetivas, materiais e simbólicas, forjadas em uma história de não acesso a direitos e cidadania, de assistencialismo e clientelismo, de estigmatização e discriminação frente à pobreza.

A análise da pobreza de forma isolada já sugere uma concepção de ação focalizada pelo Estado, dirigida a uma determinada população e sempre sob o risco, especialmente nos contextos de crise, de redução de seu escopo para os mais pobres entre os pobres ou para aqueles(as) em pobreza extrema – como prescrito na hegemonia das políticas neoliberais. A análise da pobreza no marco das desigualdades de classe, gênero e raça evidencia as contradições de interesses e antagonismos na sociedade e impele a ação do Estado não apenas em direção aos pobres mas, também, rumo à dinâmica e os mecanismos de concentração da riqueza socialmente produzida; isto é, remete a uma discussão redistributiva: superar a desigualdade entre pobres e ricos e não apenas reduzir o número de pobres. Não se pode analisar a pobreza dissociada da dinâmica de acumulação e produção de capital e da exploração e da disputa pelo Estado por meio da capturação dos fundos públicos e da orientação das políticas públicas, assim como do histórico déficit de direitos e cidadania que marca a região, acirrada no período de ajuste estrutural, em muitos países.

No caso das mulheres e da população negra, a superação da pobreza requer o enfrentamento dos mecanismos que estruturam a situação de desigualdade. No caso das mulheres, estes mecanismos são a divisão sexual do trabalho, as desiguais relações de poder que interditam ou limitam seu acesso a recursos, ao trabalho, ao tempo e à própria autonomia. E, ainda, de outros mecanismos de dominação patriarcal, como o controle sobre a sexualidade e a reprodução das mulheres (inclusive nas suas formas históricas de enfrentamento da pobreza pelo Estado capitalista,

patriarcal e racista) e a violência doméstica e sexual – mecanismos estruturais que interditam a autonomia e agudizam a desigualdade entre as mulheres.

No caso da população negra, a superação dos mecanismos objetivos e subjetivos através dos quais a desigualdade racial se mantém e reproduz e que faz com que os indicadores sociais e econômicos sobre a situação da população negra apresentem os piores patamares. É impossível historicizá-la e compreendê-la passando ao largo da história de colonização e do processo de escravização da população negra e da dinâmica da dominação racial no Brasil.

A pobreza das mulheres se produz na síntese das determinações da dominação e exploração de gênero, classe e raça.

## 1.2. Elementos para uma abordagem crítica feminista sobre a pobreza

As abordagens que trouxeram à tona a perspectiva das desigualdades de gênero e da situação das mulheres ampliaram e complexificaram o debate sobre a pobreza e as políticas de enfrentamento. Podemos identificar quatro campos de abordagem sobre as conceituações de pobreza na perspectiva das desigualdades de gênero e, também, sobre a ação do Estado sobre a pobreza. Em cada um destes campos de crítica, apreendemos elementos atuais e importantes para a análise da situação das políticas de combate à pobreza e, notadamente, das políticas de transferência condicionada que se tornaram o modelo prevalente de combate à pobreza nos países da região.

### **a. Crítica às teses neomalthusianas sobre pobreza**

A questão da pobreza e a crítica sobre a ação do Estado no seu enfrentamento são objetos da práxis feminista, no Brasil, já nos anos 1970, como crítica à concepção malthusiana em que se ancoraram as políticas de enfrentamento à pobreza via controle da natalidade, baseadas no controle sobre o corpo e violação da autodeterminação reprodutiva das mulheres pobres, sobretudo das mulheres negras (ÁVILA, 2007). Esta perspectiva chama atenção para a vinculação entre políticas de combate à pobreza e prática de controle sobre a vida sexual e reprodutiva das mulheres pobres.

O malthusianismo se reatualiza permanentemente e, até hoje, faz-se ouvir e repercutir como uma das mais fortes ideologias que reproduzem a associação entre a pobreza e o nascimento dos pobres e a solução via controle da reprodução no corpo das mulheres. Portanto, essa perspectiva não foi de todo superada e, vez ou outra, volta à tona como uma orientação entre as muitas em disputa nas políticas de combate à pobreza. No início do governo Lula, esteve em debate a proposta de que uma das condicionalidades para recebimento do Bolsa Família seria a participação em programas de planejamento reprodutivo pelas mães beneficiárias. Como ideologia, é evidente nos discursos que associam qualquer política em benefício dos pobres, como as transferências de renda ao incentivo da ampliação do número de filhos(as). É forte, ainda, especialmente, nas abordagens conservadoras que atrelam pobreza e segurança pública, que defendem o controle do nascimento dos pobres como questão de segurança nacional. Nessa abordagem,

a concepção de combate a pobreza é reduzida na prática como um combate à reprodução biológica dos pobres. Assim, nessa perspectiva, a pobreza deixa de ser uma questão social e econômica e passa a ser um atributo dos indivíduos e de coletividades humanas que devem ser, por isso, interditas de se reproduzirem. Esta abordagem, na nossa compreensão, tem fortes vinculações com políticas eugenistas.

### **b. Invisibilidade da pobreza das mulheres na família e domicílios**

O segundo campo crítico de contribuição diz respeito à invisibilidade das desigualdades de gênero como dimensões da pobreza das mulheres. Parte considerável dessa invisibilização e, portanto, alvo forte desse campo de crítica, deve-se a predominância da utilização do lar ou dos núcleos familiares como unidade de análise da situação de pobreza. Nas propostas de definição da situação de pobreza em geral, o domicílio é tomado como unidade de análise – as pessoas são pobres quando membro de um domicílio em situação de pobreza. Nesta perspectiva, toma-se como pressuposto que os membros da família participam igualmente na distribuição dos recursos disponíveis. Isto leva ao encobrimento da pobreza das mulheres, das crianças e mais jovens na unidade domiciliar (LoVuolo et. al., 2004; Lavinias, 2003; Arriagada, 2004).

No caso das mulheres, a questão se dá tanto em torno da distribuição dos recursos como de controle e decisão sobre os mesmos. Ainda, em torno da divisão sexual do trabalho, especialmente do trabalho doméstico. A realização

deste trabalho continua majoritariamente sob responsabilidade das mulheres, comprometendo seu tempo e suas condições de inserção no mercado de trabalho remunerado. O desvalor desse trabalho oculta a contribuição das mulheres para a reprodução familiar e compromete seu poder de decisão em relação a quem realiza trabalho remunerado. Ademais, a divisão desigual do trabalho no interior das famílias, no contexto de ausência de políticas de cuidado, fragiliza a inserção das mulheres no mercado de trabalho. Este trabalho segue não reconhecido para fins de proteção social, o que significa, para grande contingente de mulheres, a reprodução da situação de pobreza e dependência financeira na velhice, ainda que tenham trabalhado, não remuneradamente, ao longo de toda a vida. Outras expressões da dominação dentro dos núcleos familiares, como a violência doméstica que de diferentes maneiras compromete as possibilidades de autonomia para as mulheres, também estão implicadas na sua situação de pobreza.

### **c. A tese da “feminização da pobreza”**

Outra contribuição gestou-se a partir da tese da “feminização da pobreza”, a partir do final dos anos 1970 (Pierce, 1978), em um debate que se estende até hoje<sup>1</sup>. A “feminização da pobreza” se relaciona com a mudança nas estruturas familiares, com ampliação dos arranjos familiares em que as mulheres tornaram-se “chefes de família” e onde são as principais ou únicas responsáveis pela renda

---

<sup>1</sup> Ver Novelino, 2006; Castro, 1999.

familiar<sup>2</sup>. Se, de um lado, os estudos e debates em torno da “feminização da pobreza” propiciaram uma visibilidade da presença das mulheres entre os mais pobres (que ganhou grande impulso na Conferência de Beijing, em 1995), essa perspectiva foi capturada, no período de hegemonia neoliberal, para a idealização de programas de enfrentamento à pobreza focalizados nas mulheres “chefes de família” e voltados para “a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza”. Foi apropriada, em grande medida, para justificar a orientação das políticas focalizadas em sua diretriz de eleger os mais pobres entre os pobres e racionalizar o uso dos recursos. As próprias instituições multilaterais passam a defender a centralidade das mulheres na implementação destas políticas. Ademais, tal perspectiva contribuiu para colocar em segundo plano a questão da inserção subordinada das mulheres na esfera produtiva, no contexto de precarização do trabalho e deterioração das rendas (CASTRO, 1999).

### **d. Globalização da pobreza, precarização da vida e custos sobre as mulheres**

Outra vertente de análise, emergente nos anos 1990 e 2000 no bojo dos movimentos antiglobalização, aborda os custos dos ajustes estruturais nos países pobres da América Latina sobre as mulheres, visibilizadas, então, como a maioria das empobrecidas, atingidas pelo desemprego, pela

---

<sup>2</sup> De certa maneira, a ideia de “feminização da pobreza” carrega uma perspectiva heterônoma para caracterizar a pobreza das mulheres: é como se a pobreza das mulheres emergisse no momento em que os homens se tornam ausentes; como se sua própria pobreza – de recursos, de tempo, de direitos, de autonomia – já não existisse antes.

precarização do trabalho e com a sobrecarga no trabalho não remunerado ampliadas pela redução dos gastos sociais ou, mesmo, pela implementadas de políticas focalizadas de baixo custo. Tais políticas basearam-se no repasse de responsabilidades às famílias, reproduzindo, no âmbito da ação do próprio Estado, a divisão sexual do trabalho, aprofundando uma tendência histórica do estado patriarcal latino-americano.

Neste período, o debate se coloca nos termos da visibilização da situação de pobreza das mulheres e na denúncia do uso de seu trabalho pelas políticas de corte neoliberal para realização de políticas de baixo custo. Esta questão está recolocada no debate sobre as políticas atuais de enfrentamento à pobreza via transferências monetárias.

Conforme enfoca Rodriguez (2010), “justamente por sua condição desigual nas sociedades, as mulheres, em particular as pobres, enfrentaram com maiores dificuldades os processos de globalização e de liberalização econômica e, por isso, em muitos países elas estão entre os principais ‘perdedores’. Nos últimos anos, diversos estudos realizaram esforços consideráveis para desenvolver análises, vinculando as políticas comerciais, o combate à pobreza e a equidade de gênero. Assim, os resultados apontam para uma vinculação negativa de tais variáveis”.

Partindo desses campos de contribuições, dois conceitos são cruciais para uma análise crítica feminista da situação de pobreza das mulheres e das políticas de enfrentamento à pobreza: o conceito de divisão sexual do trabalho e o de autonomia.

Em função da permanência da divisão sexual do trabalho, as mulheres estão ocupadas no trabalho remunerado

com menores rendimentos, submetidos ao desvalor e à desproteção social; o trabalho reprodutivo mantém-se como uma atribuição quase exclusiva das mulheres, gerando a sobrecarga que, no contexto de ausência de políticas públicas, limita suas possibilidades de inserção no mercado de trabalho, levando-as, em geral, à ocupação em postos de trabalho precários, com menores rendimentos. Uma consequência dessa injusta divisão sexual do trabalho e uma dimensão constitutiva da pobreza das mulheres é a **pobreza de tempo**.

Partimos da definição de autonomia econômica construída no âmbito da práxis política e teórica feminista sobre esta noção. Para Rodriguez,

“Há mais de uma década que refletimos sobre a autonomia econômica das mulheres e já comprovamos que ela não está determinada somente pela inserção das mulheres nos processos microeconômicos, mas sobretudo pelos impactos das políticas macroeconômicas sobre sua inserção na sociedade. Neste sentido, sabemos que essa autonomia econômica depende da contribuição das mulheres a criação de riquezas a partir de sua inserção no mercado de trabalho através do chamado trabalho produtivo, ainda que ao mesmo tempo, do invisível trabalho reprodutivo realizado no âmbito doméstico. Também consideramos que é impossível pensar a autonomia das mulheres sem analisar o contexto econômico e social, especialmente na região da América Latina, onde câmbios importantes têm se operado nas últimas décadas” (2010, 34).

As questões colocadas pelo movimento feminista sobre a autonomia econômica, tomando aqui como referência a elaboração construída no âmbito da Articulação de Mulheres Brasileiras – AMB, referem-se à autonomia econômica como a capacidade de autodeterminar projetos de vida e está relacionada, para além do acesso à renda, ao acesso a serviços públicos, direitos e à proteção social; as tensões entre trabalho produtivo e reprodutivo, incluindo jornada de trabalho e acesso à política de cuidados; as condições e características do trabalho e a relação entre trabalho e corporeidade; a participação e organização política; os aspectos inerentes à construção da subjetividade das mulheres e o contexto de relações sociais de gênero e raciais desiguais e suas expressões (opressão, controle, violência, dentre outros).

De acordo com Ferreira e Ávila (2011):

A autonomia deve também ser vista na relação entre trabalho produtivo e trabalho reprodutivo. A autonomia econômica deve ser pensada como processo e não como um estado que pode ser alcançado em definitivo e em um determinado momento. Outra dimensão que deve ser considerada para a construção do conceito de autonomia econômica é a dimensão subjetiva, pois além dos fatores objetivos a autonomia em qualquer aspecto compreende também um processo interior de aquisições e superação da dominação e exploração, não só econômica como também patriarcal e patriarcal/racista para as mulheres negras. Esse processo pode ser analisado, de

maneira dialética, a partir do contexto concreto de inserção das mulheres considerando ainda a história do país e as heranças da colonização que ainda permeiam a vida social, as relações sociais e a construção das identidades dos sujeitos. Dessa forma, a análise crítica é feita na tensão entre a história, o presente, as possibilidades de mudanças e os limites que se impõe nesse processo.

### 1.3. Elementos para uma análise feminista sobre as políticas de enfrentamento à pobreza

A análise das políticas públicas de enfrentamento à pobreza, na perspectiva crítica feminista, exige recuperar o debate conceitual sobre a estrutura patriarcal do Estado e a orientação das políticas públicas implementadas sobre as mulheres. Esse é um debate vasto, que no escopo desse estudo não nos é possível resgatar plenamente.

Concordando com Sorj (2010), “a análise de políticas públicas, a partir de um enfoque de gênero, supõe refletir em que medida elas contribuem para dissolver o sistema de gênero que vincula simbólica e materialmente as mulheres ao espaço doméstico” (p. 59), No Brasil, prevalece o modelo de política pública em que a gestão dos cuidados é resolvida no âmbito das famílias, com residual participação do Estado para a grande maioria da população e, no caso de alguns segmentos, por meio do mercado, através da contratação de serviços.

As políticas sociais, especialmente aquelas voltadas para a população pauperizada, realizaram-se, historicamente, sustentadas pelo trabalho não remunerado das mulheres

na reprodução social. Esta tendência é reforçada nas políticas focalizadas na família, tendência que ganhou força nas últimas décadas em vários países e, sobretudo, naqueles submetidos ao ajuste estrutural.

A maior parte das políticas públicas de gênero para as mulheres pobres podem ser definidas como políticas sociais assistencialistas centradas em programas tais como provisão de ajuda alimentar; programa de renda mínima, programas de bolsas de estudo. Para resumir, essas políticas são assistencialistas e voltadas para a família, assumindo a maternidade como o papel mais importante para as mulheres. Um grande problema desses tipos de programas é que eles criam dependência ao invés de ajudar as mulheres a se tornarem mais independentes. Acima de tudo, elas não reconhecem as necessidades específicas de gênero relacionadas ao planejamento de políticas para as mulheres. Sua principal preocupação é atender às necessidades práticas das mulheres relacionadas às suas funções reprodutivas. (...) Políticas públicas de gênero para as mulheres devem mudar seu foco da família para uma diversidade de abordagens, enfatizando as atividades produtivas das mulheres. As políticas assistencialistas concentram-se nas funções reprodutivas das mulheres e não levam em consideração suas atividades produtivas e geradoras de renda (NOVELINO, 2004, p. 10).

A reprodução da divisão sexual do trabalho pelas políticas públicas é um dos elementos estruturantes do Estado patriarcal. Conforme Macintosh (1984), que analisa o estado patriarcal e capitalista de maneira articulada, o papel do Estado na manutenção da situação da mulher não se faz de maneira direta (Estado-mulheres), mas por meio

da regulação sobre as relações familiares: a função essencial do Estado é manter a família patriarcal na qual os homens produzem a renda básica enquanto as mulheres realizam de forma gratuita o trabalho doméstico, independentemente de estarem ou não inseridas no mercado de trabalho. Daí a indissociação entre estado capitalista e patriarcal: ao manter a família patriarcal e a atribuição das mulheres com o trabalho doméstico gratuito, o Estado garante as condições de reprodução da força de trabalho e, portanto, sustenta as relações sociais de produção.

Esta análise situa a crítica feminista da reprodução, pelo Estado, da divisão sexual do trabalho e nos dá elementos para compreender a persistência da inserção das mulheres na condição de “mães” ou cuidadoras no âmbito das políticas focalizadas nas famílias, que se poderia chamar de uma ênfase “maternalista” orientadora das políticas públicas (Sorj, 2011). No contexto atual, a ampliação das políticas de combate à pobreza baseadas na ideia de “investimento social” (Jenson, 2012; Sorj, 2011), cujo objetivo fundamental seria a superação da pobreza intergeracional e o investimento no desenvolvimento das capacidades de crianças e jovens, reatualiza o debate sobre o viés “maternalista” dessas políticas e o lugar de instrumentalização das mulheres na sua efetivação. Privilegia-se o investimento no futuro de jovens e crianças, no apoio ao desenvolvimento de condições e capacidades para que as novas gerações superem a pobreza.

Associam-se a estas políticas uma suposta “sensibilidade de gênero”, na medida em que elas baseiam-se em uma centralidade estratégica sobre as mulheres, que passam a ser as titulares dos benefícios e os sujeitos mediante os quais

as condições para as capacidades de seus filhos(as) estarão asseguradas (Sorj, 2011; Suárez&Libardoni, 2007; Molyneux, 2006). Essa é uma das questões que nos nortearão na análise do Brasil sem Miséria e, notadamente, do Bolsa Família.

Uma análise crítica do ponto de vista do feminismo orientada para uma avaliação do potencial das políticas em favorecer a igualdade de gênero e autonomia, levanta duas preocupações fundamentais: 1) a atenção sobre as crianças e as gerações futuras se faz em detrimento das mulheres adultas e de sua situação presente? 2) em que perspectiva as mulheres são concebidas por estas políticas – como mães e cuidadoras a serviço do bem-estar da sociedade? O que se chama “sensibilidade de gênero” ou “perspectiva de gênero” presente nestas políticas? Trata-se de um reforço de políticas de orientação “maternalista”? Em que termos esse maternalismo se configura nas atuais políticas? E como os mecanismos que produzem a pobreza entre as mulheres são enfrentados por estas políticas?

Os diferentes estudos que se baseiam na ideia de “perspectiva de gênero” são marcados por uma imprecisão conceitual. Uma abordagem de gênero não significa, necessariamente, uma visão crítica sobre as desigualdades entre homens e mulheres, portanto não garante a formulação de políticas públicas que levem à superação dessas desigualdades. É necessária uma abordagem crítica das relações de gênero considerando que como toda categoria de análise, a categoria de gênero pode ser usada a partir de várias matrizes teóricas. Pode ser usada, por exemplo, a partir de uma perspectiva justificadora e mantenedora das desigualdades das mulheres, tratando-as como uma dimensão

“naturalizada” e própria da dinâmica da vida social tendo como base uma visão de complementariedade de papéis sociais entre homens e mulheres. Salientando ainda que políticas públicas voltadas para superar desigualdades das mulheres têm que considerar que as relações de gênero são incontornavelmente “coextensivas e consubstanciais” (Ker goat, 2010) às relações de classe e raça no processo de produção e reprodução da pobreza.

Analisar as políticas de enfrentamento à pobreza numa perspectiva feminista nos abre um caminho com duas sendas: primeiro, em que medida, em sua concepção, desenho e formas de implementação incorporam a pobreza das mulheres, isto é, em que medida a conceituação de pobreza dá conta dos elementos que produzem a pobreza feminina, que incluem, mas extrapolam a carência de renda. O segundo caminho de análise, decorrente do primeiro, é em que perspectiva as mulheres são incluídas no desenho das políticas? A “centralidade estratégica das mulheres” na implementação das políticas atua para promover sua autonomia e enfrentar os mecanismos que reproduzem a desigualdade de gênero e a pobreza entre as mulheres?

## 2. ANÁLISE DO CONTEXTO BRASILEIRO

Em 2011, a população residente no Brasil foi estimada em 195,2 milhões. As mulheres são maioria desta população - 51,5% (100,5 milhões) - e os homens, 48,5% (94,7 milhões). Entre as transformações verificadas nas últimas décadas na situação das mulheres brasileiras, destacam-se a ampliação de sua escolarização e participação no mercado de trabalho,

a queda da taxa de fecundidade e transformações nos arranjos familiares. Entretanto, elas são, ainda, a maioria da população desocupada, com menores ou sem qualquer tipo de rendimento. A pobreza, no caso das mulheres, tem uma face moldada pela desigualdade de gênero, de classe e de raça. Vale ressaltar, ainda, que o Brasil é marcado por contrastes, como as profundas desigualdades regionais e entre as realidades do campo e da cidade. São entre mudanças e permanências, velhas e novas contradições, que incidem as políticas de enfrentamento à pobreza.

### 2.1. Novos arranjos familiares, nova vida familiar?

As configurações familiares no país veem passando por grandes mudanças, nos últimos 40 anos. Os dados da mais recente Pnad (2001) apresentam uma queda expressiva da taxa de fecundidade entre as mulheres de diferentes faixas de renda: em 1991, a taxa de fecundidade de mulheres com menores rendimentos era de 4,7 filhos e, em 2011, passou para 3,6 filhos; entre as mulheres com maiores rendimentos, essa taxa caiu de 1,4 para 0,9%.

Os dados do último Censo Demográfico, realizado em 2010, também apontam mudanças particularmente relevantes para analisar a situação e as perspectivas das mulheres brasileiras. Os arranjos familiares formados por casais heterossexuais com filhos correspondiam, em 1980, a 66% das famílias; em 2010, reduziram-se à metade (50%), embora se mantenham como arranjos majoritários. Outra significativa mudança verificada foi a ampliação do arranjo formado por casais sem filhos (de 12% em 1980 para 15% em 2010).

A terceira mudança, diz respeito à maior participação dos arranjos monoparentais femininos (mulheres com filhos), que passaram de 11,5% (1980) para 15,3% (2010). São as mulheres, nesses arranjos, as responsáveis pelo provimento de renda e o trabalho doméstico, o que prejudica e limita suas possibilidades de inserção no mercado de trabalho ou submete-as, sobretudo as mais pobres, a se inserirem nos postos mais precários e de mais baixos rendimentos. As mudanças nas configurações familiares ocorrem no contexto em que o cuidado com as pessoas, em particular com crianças, é ainda provido, quase que exclusivamente, no âmbito familiar. Nessa realidade, a inserção das mulheres no mercado de trabalho já se dá em condições francamente desiguais e traz como consequências extensas jornadas de trabalho, escassez de tempo e sobrecarga.

Essas mudanças, embora possam, de um lado, indicar mudanças importantes nas relações de gênero (na ampliação das famílias onde as mulheres são identificadas como principais responsáveis), no entanto, não representam uma mudança estrutural no modo de vida familiar sustentado na desigualdade de poder e na dominação das mulheres. Uma dimensão crucial dessa permanência é a divisão sexual do trabalho (Kergoat e Hirata, 2007). Esta última, em grande medida, reforçada pela orientação das políticas públicas, que segue repassando para as mulheres as responsabilidades com o trabalho reprodutivo, independentemente dos arranjos familiares em que vivem.

Ainda no âmbito da vida familiar, uma persistente marca das desigualdades entre homens e mulheres, no Brasil, é violência doméstica e sexual contra as mulheres. Embora essa

violência não contenha fronteira de classes, as condições para superar a situação, entre as mulheres pobres, são dramaticamente maiores, sobretudo para aquelas em dependência financeira ou patrimonial (habitação) do agressor. A violência é mais uma interdição no acesso ao trabalho remunerado, escolaridade e outros direitos fundamentais. Não obstante, as políticas de assistência social e enfrentamento à pobreza ainda não consideram a violência doméstica como um fator de vulnerabilidade das mulheres para fins, por exemplo, de acesso prioritário a benefícios assistenciais, como a transferência de renda<sup>3</sup>.

## 2.2. Autonomia econômica, divisão sexual do trabalho e uso do tempo

No Brasil, uma das grandes mudanças das últimas décadas na situação das mulheres diz respeito à ampliação de sua participação no mercado de trabalho. Embora ainda desigual frente a dos homens, as mulheres correspondem hoje a 43,4% da população ocupada (Pnad/IBGE, 2011). A taxa de ocupação entre as mulheres alcança hoje 50,0% (PNAD/IBGE, 2011). Além de mudanças materiais, do ponto de vista objetivo das condições de vida, este processo impacta do ponto de vista simbólico e subjetivo entre as mulheres brasileiras. Estudo recente, realizado pela Fundação Perseu Abramo<sup>4</sup>, aponta que para as mulheres brasileiras o ingresso

3 Uma dessas possíveis medidas, defendida pelo movimento feminista e incorporada entre as propostas da conferência de políticas para as mulheres, é a incorporação de mulheres atendidas nas delegacias ou centros de referência nos benefícios assistenciais para garantir condições de reconstrução de suas vidas.

4 A Mulher Brasileira nos Espaços Público e Privado, Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2011. Disponível em [www.fpa.org.br](http://www.fpa.org.br).

no mercado de trabalho ou a realização de uma atividade remunerada aparece como um de seus principais anseios e como um dos principais fatores responsáveis pela melhoria nas suas condições de vida. Em pesquisa realizada em 2012 com mulheres que trabalham remuneradamente, a imensa maioria, 91%, considera que o trabalho é fundamental em suas vidas (SOS Corpo/Datapopular/IPG, 2012).

Os resultados destes estudos, quando confrontados com a situação das mulheres no mercado de trabalho, colocam uma contradição fundamental entre a importância do trabalho remunerado para as mulheres, especialmente para sua autonomia econômica, e as condições em que elas estão inseridas neste mercado. Se, de um lado, a realização do trabalho remunerado e a conquista de uma renda própria é um elemento importante para a melhoria das condições de vida e a ruptura com situações de pobreza ou dependência econômica e, conforme propõe os movimentos feministas, para alterar relações de subordinação de gênero, a entrada no mercado de trabalho, formal e informal, também significa o enfrentamento de outro conjunto de relações de desigualdade. Uma vez que esta inserção acontece no conjunto de relações sociais que carregam ainda as marcas da dominação colonial – patriarcal, racista e de classe –, elas enfrentam a precarização do trabalho, a desigualdade salarial e os baixos rendimentos e à desproteção social, e novas tensões no cotidiano, por exemplo, entre trabalho remunerado e não remunerado.

Em que pese as mulheres serem mais escolarizadas que os homens – com média de 7,5 anos de estudo, enquanto eles têm 7,1 anos, elas seguem percebendo menores

rendimentos. O rendimento médio das mulheres equivale a 70,4% do rendimento de trabalho dos homens (2011). Em 2009, a proporção era de 67,1%, o que significa que há um leve avanço neste período. Elas estão inseridas, muito mais que os homens, nos postos de baixos rendimentos: enquanto 22,1% dos homens ocupados recebem até um salário mínimo, para as mulheres este percentual é de 31,4%. Além disso, há mais mulheres ocupadas sem rendimentos (ou recebendo somente em benefícios), no total de 10,0%, do que homens (5,8%)<sup>5</sup>. Em 2009, cerca de 11,6% das mulheres ocupadas não possuíam nenhum rendimento (PNAD/IBGE, 2009).

As mulheres são, ainda, a maioria da população sem nenhum rendimento, em comparação com os homens. Houve reduções significativas nesse percentual entre 2002 e 2009, mas as mulheres permanecem em uma posição francamente desigual. Enquanto 16,5% dos homens estão nessa situação, entre as mulheres esse percentual chega a 30,5% (Cepal, 2012, Tabela 1).

As mulheres são maioria entre as trabalhadoras submetidas à informalidade e à desproteção social<sup>6</sup>. Dos empregos com carteira assinada, 58,6% são ocupados por homens e 42,4% por mulheres (PNAD/IBGE, 2009; DIEESE/SPM, 2011). Segundo o IPEA, as mulheres estão mais presentes nas ocupações consideradas precárias: 41,1% delas estão nessa situação; entre as mulheres negras, a situação é mais grave e o percentual alcança 48,4%, ou seja, quase metade do contingente empregado (PNAD/IBGE, 2009 *apud* IPEA, 2011).

5 Dados da Pnad/IBGE, 2011.

6 Os dados sobre trabalho informal referem-se à Pnad 2009 (IBGE).

**TABELA 1 – POPULAÇÃO SEM RENDIMENTOS PRÓPRIOS POR SEXO E GRUPOS DE IDADE (%) - BRASIL**

HOMENS [A]		Área geográfica / Grupos de Idade				
Países / Ronda	Total	15 a 24 anos	25 a 34 anos	35 a 44 anos	45 a 59 anos	60 anos e mais
2002/a	18.5	44.3	11.8	7.6	7.5	4.3
2010/b	16.5	42.6	11.5	7.6	7.6	4.4
MULHERES [A]		Área geográfica / Grupos de Idade				
Países / Ronda	Total	15 a 24 anos	25 a 34 anos	35 a 44 anos	45 a 59 anos	60 anos e mais
2002/a	39.4	60.4	37.4	33.7	35.2	16.8
2010/b	30.5	55.2	25.9	23.8	28.0	14.3

Informação revisada em 21 de agosto de 2012.

Fuentes: [A] CEPAL: Comissão Econômica para América Latina e o Caribe: Divisão de Estatísticas. Unidade de Estatísticas Sociais, sobre a base de tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

Notas:

+ / População de 15 anos ou mais que não tem ingressos monetários e não é estudante segundo sua condição de atividade.

a/ Pesquisa 2002: Compreende as pesquisas domiciliares realizadas nos países em 2002.

b/ Pesquisa 2010: Compreende as pesquisas domiciliares realizadas no Brasil em 2009

Em 2009, 51,2% das mulheres com mais de 16 anos, ocupadas, estão no trabalho informal (PNAD/IBGE, 2009). Há uma redução em relação a 2004, quando era de 56,7%. A desigualdade racial incide fortemente nessa inserção, tornando-a ainda mais perversa. Dados do IBGE(2009) informam também que apenas 6,1% dos brancos/as, 1,7% dos pretos/as e 2,8% dos pardos/as estão na categoria de empregadores/as, mas na “contrapartida”, pretos/as e pardos/as são a maioria dos

**TABELA 2 – TRABALHADORAS DOMÉSTICAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE, OCUPADAS NA SEMANA DE REFERÊNCIA, CATEGORIA DO EMPREGO NO TRABALHO PRINCIPAL - BRASIL - 2003-2011**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	Var % 2011/2003
Trabalhadoras domésticas	5 738 196	5 978 871	6 126 074	6 216 502	6 186 145	6 134 149	6 639 462	6 123 547	6,7
Com carteira de trabalho assinada	1 496 853	1 485 616	1 547 616	1 630 934	1 636 854	1 592 195	1 759 862	1 805 250	20,6
Sem carteira de trabalho assinada	4 240 964	4 491 841	4 577 841	4 584 231	4 549 291	4 541 954	4 879 600	4 318 297	1,8

Fonte: IBGE, PNAD.

Nota: Exclui-se as pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

trabalhadores/as sem registro, sendo que para as mulheres esses dados são bem mais acentuados –as pardas representam 60,0% das trabalhadoras informais, as pretas 54,1% e as brancas, 44,0%, agravando-se tal situação já que a informalidade tanto produz condições de trabalho precárias, sem direitos e desprotegidas socialmente, como amplia as desigualdades entre homens e mulheres e entre essas últimas. Destaque-se que é nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste onde há maior predominância de trabalho informal das mulheres segundo a PNAD/IBGE2009 (Centro-Oeste–51,3% de mulheres na informalidade, Norte – 64,9% e Nordeste – 67,4%).

As desigualdades vividas no mercado de trabalho são reproduzidas no acesso à proteção social. Apenas 58,9% das mulheres brasileiras ocupadas contribuem para a Previdência Social (PNAD/IBGE, 2011). Segundo o Relatório Anual das Desigualdades Raciais (2007/2008), cerca de 65% da PEA composta por mulheres negras, encontra-se sem a proteção social do Estado brasileiro.

Das mulheres inseridas no mercado de trabalho, 17% estão no trabalho doméstico remunerado, significando cerca de 6,1 milhões de pessoas e desse total 61% são negras<sup>7</sup>. Até recentemente tal categoria ocupava o 1º lugar entre os postos ocupados por mulheres, sendo substituída pela categoria das comerciárias.

A sobrerrepresentação da população feminina e negra nesta categoria está relacionada não apenas a tradicionais concepções de gênero, que representam o trabalho doméstico como uma habilidade natural das mulheres, mas também a uma herança escravista da sociedade brasileira, que se combinou com a construção de um cenário de desigualdade no qual as mulheres negras têm menor escolaridade e maior nível de pobreza e no qual o

<sup>7</sup> Síntese de Indicadores Sociais Uma análise das condições de vida da população brasileira 2009.

**TABELA 3 – DISTRIBUIÇÃO DE TRABALHADORAS DOMÉSTICAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE, Brasil - 2003/2011**

Categoria do emprego no trabalho principal	Distribuição das trabalhadoras domésticas de 10 anos ou mais de idade, no trabalho principal da semana de referência (%)							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Trabalhadora doméstica	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Com carteira de trabalho assinada	26,1	24,8	25,3	26,2	26,5	26,0	26,5	29,5
Sem carteira de trabalho assinada	73,9	75,1	74,7	73,7	73,5	74,0	73,5	70,5
Sem declaração	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

Nota: Exclusiva as pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

trabalho doméstico desqualificado, desregulado e de baixos salários constitui-se em uma das poucas opções de emprego (PINHEIRO E MADSEN, 2012).

A tabela nº 3 apresenta a evolução do número de trabalhadoras domésticas de 2003 a 2011, evidenciando que a taxa de crescimento no período das trabalhadoras domésticas com carteira assinada foi significativamente maior, de 20,6%, que das sem carteira de trabalho assinada, que apresentou crescimento de 1,8%. Mas, ainda assim é insuficiente para alterar o quadro de desproteção social a que a grande maioria está submetida.

Segundo o IBGE, o percentual de trabalhadoras domésticas sem carteira assinada manteve-se em patamares extremamente elevados e persistentes, situando-se acima 70% de 2003 a 2011, evidenciando a gravidade da desproteção em que essas trabalhadoras se encontram, conforme se observa na tabela abaixo:

### 2.2.1. Trabalho reprodutivo e uso do tempo

A ampliação da inserção das mulheres no mercado de trabalho e sua permanência como a principal responsável pelo trabalho não remunerado na reprodução social instaura contradições e impõe desafios aos processos de desenvolvimento econômico, notadamente sobre sua capacidade de assegurar o bem-estar, a ampliação de direitos e a superação das desigualdades que permeiam as relações sociais no país— de classe, gênero e raça. Essas tensões nem sempre são visibilizadas como dimensões a serem tratadas pela ação do Estado no desenho das políticas de desenvolvimento, sendo, em geral, tratadas como aspectos secundários ou específicos a serem mitigados pelas políticas sociais (Rodriguez, 2010; Boserup, 1970).

As mulheres continuam majoritariamente responsáveis pelo trabalho doméstico, em um contexto de ausência de equipamentos públicos de apoio à reprodução social, como

creches e pré-escolas em tempo integral, e de falta de compartilhamento no interior das famílias de . A proporção de mulheres ocupadas que se dedicavam ao trabalho doméstico, em 2011, era de 89%; entre os homens, esse percentual não chegou a metade (46,8%). As jornadas médias semanais de mulheres ocupadas com os afazeres domésticos são de 22 horas, enquanto entre os homens a média é de 10,3 horas (PNAD/IBGE, 2011). Em relação a 2001, a média de horas despendidas pelas mulheres reduziu-se em menos de duas horas. Entre as mulheres mais pobres (renda até meio salário mínimo), a jornada média no trabalho doméstico não remunerado chega a 29 horas semanais, enquanto a média dos homens nessa faixa permanece praticamente a mesma que nas demais.

A escassez de tempo é uma das principais dificuldades enfrentadas pelas mulheres brasileiras, segundo pesquisa do SOS Corpo/DataPopular/IPG (2012). Entre as entrevistadas, 98% realiza, além do trabalho remunerado, o trabalho reprodutivo, não remunerado. As mulheres são as principais responsáveis por todas as tarefas domésticas e o cuidado com os filhos.

Apenas 74% delas têm ajuda para cuidar da casa e pouco mais da metade, 55%, contam com alguma ajuda no cuidado dos filhos. Entre as que contam com ajuda para o cuidado dos filhos, 64% têm essa ajuda de outras mulheres; 36% de homens e, o que é bastante grave, apenas 5% delas conta com ajuda de instituições. Com efeito, a principal dificuldade enfrentada pelas mulheres é a creche para os filhos – 34% –, seguida de falta de tempo para cuidar de si (28%).

No Brasil, apenas 18,4% das crianças de 0 a 3 anos de idade têm acesso à creche e 81,3% das crianças de 4 a 6 anos estão matriculadas na educação infantil. Os dados de déficit

no acesso a creches tornam-se ainda mais gritantes no campo e entre as crianças mais pobres e negras. Enquanto apenas 20,2% das crianças de 0 a 3 anos que moram na zona urbana frequentam a creche, entre aquelas que vivem na zona rural essa taxa cai para 8,8%. Entre as famílias mais pobres, apenas 11,8% das crianças frequentam creches. Na região Sul 24,1% das crianças de 0 a 3 anos frequentam a creche, na região Norte são apenas 8,2%. Cerca de 20% das crianças brancas têm acesso à creche; entre as crianças negras, o acesso cai para 16,6%. Na faixa etária de 4 a 6 anos, 83,1% das crianças da zona urbana frequentam a escola, contra apenas 73,1% na zona rural (PNAD/IBGE, 2009).

A permanência de uma rígida e injusta divisão sexual do trabalho, no contexto de ausência de políticas públicas que favoreçam o enfrentamento da dupla jornada de trabalho pelas mulheres, produz outra dimensão da pobreza entre elas – a pobreza de tempo. Essa pobreza de tempo, por sua vez, repercute na pobreza de renda, na medida em que contribui para sua inserção nos postos de mais baixos rendimentos, especialmente para as mais pobres, comprometendo as possibilidades de autonomia econômica. Ademais da usurpação do tempo, a sobrecarga com o trabalho remunerado e não remunerado gera a extenuação da força física; falta-lhes tempo não só para ocupar-se com outras atividades, mas para restaurar-se. Na pesquisa sobre articulação entre produtivo e reprodutivo (SOS Corpo/Datapopular/IPG, 2012), 60% das entrevistadas dormem menos do que 08 horas por dia; 70% sentem falta de tempo no seu cotidiano e, dentre essas, 58% afirmam que lhes falta tempo, sobretudo, para cuidar de si.

### 2.3. Pobreza e extrema pobreza no Brasil: onde ficam mulheres e negros(as)?

Com base na linha de pobreza do Bolsa Família<sup>8</sup>, em 2009, a população brasileira em situação de extrema pobreza era de 9 milhões de pessoas; 18 milhões viviam em situação de pobreza e 81 milhões na condição de vulneráveis. Em 2009, portanto, haviam no Brasil mais de 100 milhões de brasileiros e brasileiras com renda inferior a R\$ 465,00 per capita mensais.

Perfil traçado pelo mesmo instituto, em 2009<sup>9</sup>, estimava que, em 2003, o percentual de extremamente pobres chegava a 17,5% da população brasileira. A pobreza atingia 39,4% da população em 2003 e, em 2008, reduziu-se a 25,3%. Já em estudo desse mesmo instituto, em 2011, 17% das famílias em situação de pobreza, e o mesmo percentual daquelas na extrema pobreza, são formadas por mulheres com 1 a 3 filhos; 42% daquelas em situação de extrema pobreza e 54% daquelas em situação de pobreza, são compostas por casais com 1 a 3 filhos.

Já segundo os critérios adotados pelo IBGE (2010), utilizados para traçar o perfil da extrema pobreza no Brasil (diagnóstico base do Plano Brasil sem Miséria), 8,5% da população brasileira, ou seja, 16,27 milhões de pessoas, vivem em situação

8 Usando os valores que definiam a elegibilidade para os benefícios do Programa Bolsa Família (PBF) ao ser criado, essas pessoas podem ser divididas em três estratos de renda: os extremamente pobres, que, em 2009, tinham renda até R\$ 67 mensais; os pobres, com renda entre R\$ 67 e R\$ 134; e os vulneráveis, com renda entre R\$ 134 e R\$ 465 (IBGE e Ipea, 2011).

9 Utilizando-se linhas de pobreza regionalizadas considerando a média nacional para a pobreza de R\$ 187,50 e para extrema pobreza de R\$ 93,75.

de extrema pobreza<sup>10</sup>. Esta realidade atinge homens e mulheres, idosos e crianças, em especial na Região Nordeste do País.

**TABELA 4 – Distribuição da população total e população em extrema pobreza segundo Grandes Regiões e situação do domicílio**

População Total			
	% Total	% Urbana	% Rural
Brasil	100	84,4	15,6
Norte	100	73,5	26,5
Nordeste	100	73,1	26,9
Sudeste	100	92,9	7,1
Sul	100	84,9	15,1
Centro-Oeste	100	88,8	11,2
População em extrema pobreza			
Brasil	100	53,3	46,7
Norte	100	43,6	56,4
Nordeste	100	47,5	52,5
Sudeste	100	78,7	21,3
Sul	100	61,1	38,9
Centro-Oeste	100	66,9	33,1

Fonte: IBGE/Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS, 2011.

10 O recorte utilizado pelo governo federal para definir a linha de pobreza ainda é o recorte de renda. Neste sentido, o que diferencia uma pessoa extremamente pobre das demais é possuir uma renda familiar per capita de até R\$ 70,00. Além do rendimento, outras condições como a existência de banheiros nas casas, acesso à rede de esgoto e água e também energia elétrica. O IBGE também avaliou se os integrantes da família são analfabetos ou idosos. Cf. MDS, 2011.

Como se vê na Tabela 4, a extrema pobreza é maior no campo e nas regiões Norte e Nordeste. Das quase 30 milhões de pessoas que vivem no campo, no Brasil, praticamente uma em cada quatro vive em extrema pobreza (25,5%, ou 7,59 milhões de pessoas). Nas regiões Norte e Nordeste, 35,7% e 35,4% da população rural, respectivamente, está em pobreza extrema (IBGE, 2010).

**TABELA 5 – Distribuição da população em extrema pobreza por sexo, segundo situação do domicílio**

	% Total	Homens	Mulheres
Total	100,0	49,5	50,5
Urbano	100,0	47,4	52,6
Rural	100,0	51,9	48,1

Fonte: IBGE/Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS, 2011.

Do ponto de vista do sexo, não há grandes distâncias percentuais entre homens e mulheres, mas as mulheres são maior parte do contingente de extremamente pobres: 50,5% contra 49,5%. Há, no entanto, variações regionais que elevam o patamar da presença feminina, como no Sudeste e no Sul, onde as mulheres são 52,8% e 51,3%, respectivamente, do contingente de extremamente pobres. Nesses dados, conforme expresso na parte 1 deste estudo, a agudização da pobreza entre as mulheres dissipa-se ao se tomar a renda domiciliar como referência (ver tabela 01, na parte 01 deste estudo).

Já a desigualdade racial fratura drasticamente esse quadro: 70% dos extremamente pobres, no Brasil, são negros(as).

**TABELA 6 – Distribuição da população em extrema pobreza por cor ou raça, segundo situação do domicílio**

	% Total	Cor ou Raça				
		Branca	Parda	Amarela	Parda	Indígena
Total	100,0	26,1	9,0	1,1	61,8	2,0
Urbano	100,0	29,1	10,1	1,2	59,1	0,5
Rural	100,0	22,7	7,6	1,0	64,9	3,8

Fonte: IBGE/Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS, 2011.

No estudo de Melo & Nicoll (2005)<sup>11</sup>, com base nos dados da Pnad para 2001, cerca de 71% dos indigentes e 61% dos pobres brasileiros eram negros(as).

A articulação das desigualdades de classe, gênero e raça agravam a situação de pobreza entre as mulheres negras. Elas correspondem a 35,7% e 33,7% das pessoas em situação de indigência e pobreza, respectivamente; entre as mulheres não negras, este percentual cai para, respectivamente, 23% e 20% (Ipea, 2001 com base na Pnad/2009)<sup>12</sup>.

Entretanto, esse aparente equilíbrio esconde algumas importantes diferenças entre a situação regional e de

11 Esse estudo considerou pobres as famílias com renda per capita inferior ou igual a metade do salário mínimo vigente – R\$ 180,00 e acima de ¼ (R\$ 45,00) – e famílias indigentes aquelas com renda familiar per capita menor ou igual a um R\$ 45,00.

12 Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça, 4a. Edição. Utilizando-se critérios mencionados na nota 08.

situação de domicílio, conforme se observa na tabela abaixo. O total de mulheres em situação de pobreza extrema 52,2%, têm domicílio nas zonas urbanas. As mulheres são maioria em quase todas as regiões, com destaque para a região Sudeste com 52,8%. A análise dos dados do Censo 2010 aponta ainda que em 17 estados as mulheres são a maioria da população vivendo em extrema pobreza.

Distribuição da população feminina em extrema pobreza, segundo grandes regiões e situação de domicílio.

**TABELA 7 – Mulheres**

Regiões	Total	Urbano	Rural
Brasil	50,5	52,6	47,4
Norte	49,0	51,5	48,5
Nordeste	50,2	52,2	47,8
Sudeste	52,8	54,0	46,0
Sul	51,3	53,5	46,5
Centro-Oeste	51,0	53,1	46,9

Fonte: IBGE. Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS

A aparente homogeneidade na análise por gênero, é frágil na medida em que não reconhece que as políticas públicas repercutem de forma diferenciada entre mulheres e homens, entre negros e negras, a começar pelos diferentes papéis desempenhados na esfera do cuidado, onde as mulheres são excessivamente sobrecarregadas.

É preciso avaliar o impacto nos níveis de extrema pobreza da evolução e do perfil das mulheres chefes de família, especialmente as que não têm responsabilidades compartilhadas e as que possuem filhos ainda crianças.

Segundo o Censo 2010, quase 38,7% dos domicílios são chefiados por mulheres, sendo que desse total 72,7% não tem responsabilidades compartilhadas, superior aos homens nesse critério, que apresentam taxa de 68,9%. Mas, o grande diferencial se refere ao percentual dos chefes de família sem responsabilidades compartilhadas que recebiam até um salário mínimo. Entre as mulheres 40,4% recebiam até um salário mínimo, enquanto entre os homens tal percentual alcançou a 30,2%. São cerca de 6,5 milhões de mulheres nessa situação.

#### 2.4. Desigualdade e pobreza no Brasil: cenário atual em perspectiva histórica

A desigualdade e a pobreza no Brasil estão na base da formação econômica, social e cultural do país, que finca raízes no período colonial. Aí já se erigem as estruturas profundas da desigualdade, como a alta concentração de terras, a dominação patriarcal sobre as mulheres, a escravização da população negra e sua exploração e dominação, a estrutura patriarcalista e patrimonialista das relações políticas e as práticas de autoritarismo e clientelismo – incluindo práticas de violência e criminalização dos grupos mais pobres e negros(as).

É consenso que o Brasil experimentou, nos últimos dez anos, uma redução expressiva e sem igual na sua história da pobreza e, sobretudo, da pobreza extrema, e, também,

da desigualdade de renda. Porém, ainda é um dos países mais desiguais da região, com altos níveis de concentração da renda e dos meios de produzi-la, como a terra. O Brasil ainda é um dos mais desiguais na América Latina (Gini 0,56, segundo PNUD, 2010) que, por sua vez, é o continente mais desigual do mundo.

A base que tornou possível e vem sendo decisiva e fundamental na redução da desigualdade e da pobreza, no campo e nas cidades do país, foram as políticas sociais de marco universalista conquistadas na Constituição Cidadã de 1988 e regulamentadas ao longo dos anos 1990, especialmente as que conformam o sistema de seguridade social: previdência, assistência social e saúde. Essas políticas mantiveram e, mesmo, impediram a ampliação da pobreza no período de forte crise e ampliação do desemprego enfrentado pelo país nos anos 1990.

Segundo dados recentes do IPEA (2012), a redução da desigualdade de renda observada no Brasil de 2001 a 2011 deveu-se, em primeiro lugar, à ampliação da renda pelo trabalho (58%), seguida da previdência social (19%), pelo bolsa família (13%), BPC (4%) e outras rendas (6%). Segundo esse Instituto, “sem as políticas redistributivas patrocinadas pelo Estado brasileiro, a desigualdade teria caído 36% a menos na década” (Ipea, 2012, p. 08-09). É preciso ressaltar - o que o mesmo estudo não o faz, embora esteja flagrante nos seus próprios resultados - o papel primordial do trabalho e das políticas universalistas de proteção social (ainda que contributivas) na redução da desigualdade, como é o caso dos benefícios previdenciários. E o papel secundário, embora importante, do Bolsa Família, que responde por pouco mais de 13% da redução da desigualdade de renda no país, na última década, contra 20%

da previdência social. De acordo com Silva e Lopes (2009), a pobreza rural no Nordeste poderia estender-se a 50% das famílias na ausência das aposentadorias rurais.

Evidentemente, o processo de crescimento econômico e a reorientação da política econômica no segundo governo Lula assegurou possibilidades para que essa redução fosse possível - especialmente pela ampliação do emprego a valorização do salário mínimo ao longo desse período -, mas sob o forte peso das políticas redistributivas. Não à toa, no período da crise internacional e redução nos níveis de crescimento econômico, entre 2009 e 2011, a redução do coeficiente de Gini se manteve graças à previdência social: mais da metade (55%) da queda da desigualdade de renda entre 2009 e 2011 decorreu da desconcentração dos benefícios previdenciários; a renda do trabalho respondeu por 28% e o bolsa família, por 16% (Ipea, 2012).

A estratégia de “crescimento econômico com inclusão social” tem mudado a face da pobreza e da desigualdade no país. No entanto, o “desenvolvimentismo” brasileiro, submetido à lógica da acumulação capitalista, ancorado na recuperação do papel do Estado, segue produzindo desigualdades e novas vulnerabilidades à pobreza. As grandes obras de infraestrutura levadas a termo pelo governo tem sido um dos motores do acirramento dos conflitos socioambientais, ao gerar a desterritorialização de povos, destruição de seus modos de vida e a violação de seus direitos. A política econômica e o desenvolvimento em marcha instauram profundas contradições que incidem sob os rumos e as possibilidades da redução da desigualdade no país: no campo, as contradições entre a política de apoio à agricultura familiar versus o agronegócio exportador, baseado no latifúndio; no marco de

**TABELA 8 – Evolução da Concentração da Propriedade da Terra no Brasil Medida pelos Imóveis – 2003/2010**

Classificação Imóveis	2003			2010			Crescimento da área por setor 2010/2013
	Número	Área (há.)	Peso s/área total	Número	Área (há.)	Peso s/área total	
<b>1. Minifúndio</b>	2.736.052	38.973.371	9,3%	3.318.077	46.684.657	8,2%	19,7%
<b>2. Pequena Propriedade</b>	1.142.937	74.195.134	17,7%	1.338.300	88.789.805	15,5%	19,7%
<b>3. Média Propriedade</b>	297.220	88.100.414	21,1%	380.584	113.879.540	19,9%	29,3%
<b>4. Grande Propriedade</b>	112.463	214.843.865	51,3%	130.515	318.904.739	55,8%	48,4%
<b>a) Improdutiva</b>	58.331	133.774.802	31,9%	69.233	228.508.510	(40,0%)	71,0%
<b>b) Produtiva</b>	54.132	81.069.063	19,4%	61.282	90.396.229	(15,8%)	11,5%
<b>5. Total-Brasil</b>	4.290.482	418.456.641	100%	5.181.645	571.740.919	100%	36,6%

Fonte: Cadastro do INCRA – Classificação segundo dados declarados pelo proprietário – de acordo com a Lei Agrária/93

proteção social, entre políticas focalizadas sobre a pobreza e as de corte universalista e redistributivos, entre um sistema que prioriza a assistência versus a proteção social ao trabalho.

A concentração fundiária agudizou-se ao mesmo tempo em que os processos de reforma agrária sofreram um grave refluxo, cujos resultados estão expressos na Tabela 8 (Teixeira, 2011).

Na política fiscal, mantém-se a captura dos fundos públicos para o capital financeiro nos pagamentos de altíssimos juros da dívida pública, via políticas de superávit primário, com grandes prejuízos sobre o orçamento da seguridade social. Em 2011, o superávit primário foi fixado em R\$ 117 bilhões e, em 2012, em 140 bilhões. Grande parte deste recurso é retirado, via a DRU<sup>13</sup>, do orçamento da seguridade social.

<sup>13</sup> Desvinculação das Receitas da União.

Sabe-se que a tributação progressiva é um dos mais eficazes, e profundos, instrumentos de redistribuição de renda. No caso brasileiro, a desigualdade também se agrava pela manutenção de um sistema tributário profundamente regressivo, que solapa grande parte da renda dos mais pobres e é um dos limitadores, portanto, do alcance redistributivo das transferências de renda ao mesmo tempo em que mantém seu baixo custo e eficiência<sup>14</sup>.

Como estratégia econômica para manter o crescimento, o governo tem aliviado a carga tributária, por meio de renúncias fiscais, a segmentos do capital, especialmente na indústria. A política de ampliação de isenções fiscais para

<sup>14</sup> Uma vez que boa parte dos recursos investidos e transferidos às famílias retorna aos cofres públicos via tributação sobre o consumo.

segmentos do setor produtivo, com vistas a manter as taxas de consumo e os níveis de emprego, produzem um forte impacto no financiamento das políticas públicas, especialmente o da política de previdência social, além de aprofundar a injustiça tributária no país.

O contingenciamento do orçamento público tem sido também um mecanismo utilizado pelo governo federal para reduzir gastos sociais, o que tem afetado, sobremaneira, o orçamento das políticas para as mulheres (que não possui proteção constitucional) limitando sua ampliação e resultados.

Nesse contexto contraditório, o enfrentamento dos limites políticos e econômicos para a implementação de políticas públicas para efetivação de direitos, como também a necessidade de ampliação de direitos ainda não conquistados, no marco do modelo de desenvolvimento hegemônico, segue sendo um desafio para a efetivação da democracia no país e para a superação efetiva da pobreza e da desigualdade e para a garantia de condições de vida com maior autonomia e igualdade para as mulheres brasileiras.

### **3. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS POLÍTICAS DE COMBATE A POBREZA, NA PERSPECTIVA DAS MULHERES**

A Constituição Federal, em seu art. 3º, inciso III, define entre os objetivos fundamentais do Brasil a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Com a nova Carta, introduziu-se um conjunto de políticas que impactaram fortemente os níveis de desigualdades e de pobreza:

Parcela maior dos avanços atualmente alcançados pelo Brasil no campo do enfrentamento da pobreza e desigualdade está direta e indiretamente associada à estruturação do conjunto das políticas públicas motivada pela Constituição Federal de 1988. Ou seja, a consolidação de grandes e complexas estruturas verticais de intervenção do Estado de Bem-estar Social (saúde, educação, assistência e previdência, infraestrutura social e trabalho, entre outros eixos) possibilitou obter resultados positivos no Brasil mais rapidamente e na mesma direção dos anteriormente já alcançados pelos países desenvolvidos (IPEA, 2010, p. 9).

Em relação à dimensão de renda da pobreza, destacam-se as políticas de Previdência Social, de caráter contributivo, e Assistência Social, de caráter não contributivo, aliadas à política de salário mínimo.

As conquistas sociais no âmbito da Previdência Social impactaram fortemente o nível de pobreza em todo Brasil, mas especialmente os níveis de pobreza rural. Destaque para a igualdade de direitos entre trabalhadores e trabalhadoras rurais e urbanos, mas com adoção de regras diferenciadas para o acesso aos direitos, como a diferença de 05 anos na idade mínima para aposentadoria em cada caso. Certamente, as regras de maior impacto se referem à inclusão da categoria de segurados especiais, que puderam acessar os benefícios previdenciários, independentemente de contribuição passada, desde que comprovado o efetivo exercício da atividade rural e a ampliação do piso dos benefícios para um salário mínimo.

Conforme afirma Brumer (2002), a inclusão das mulheres trabalhadoras rurais ocorreu ainda mais tarde, pois para poder receber os benefícios da previdência social deviam ser reconhecidas como trabalhadoras, o que era de difícil comprovação, tendo em vista a invisibilidade de seu trabalho, visto como 'ajuda' às tarefas executadas pelos homens. Entre os obstáculos, destacam-se a ausência de documentação e a não titularidade das terras. Duas iniciativas importantes, a partir das mobilizações dos movimentos de mulheres, têm contribuído para ampliar as possibilidades de proteção das trabalhadoras rurais. A primeira foi a regulamentação da previsão constitucional de titulação conjunta da terra para áreas constituídas por um casal, em 2003; e a segunda foi o lançamento, em 2004, do Programa Nacional de Documentação das Trabalhadoras Rurais (PNDTR), que, desde sua criação, atendeu quase 860 mil mulheres e emitiu mais de 1,8 milhão de documentos.

Os avanços constitucionais repercutiram no nível de desproteção previdenciária relativa das mulheres ocupadas, apresentando, de 2002 a 2010, uma trajetória de queda de 9,5 p.p. Ainda assim, o índice mantém-se em patamares muito elevados (30,5% em 2010), mais altos que o equivalente para os homens (28,2%), afetando cerca de 10,4 milhões de trabalhadoras, reflexo da frágil inserção de parte importante das mulheres no mercado de trabalho<sup>15</sup>.

Várias iniciativas têm sido adotadas, especialmente a partir de 2006, no sentido de avançar no processo de

---

15 Fonte: IBGE, Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2008/2009 e Censo Demográfico 2010.

inclusão previdenciária, mas ainda com lacunas estruturantes no que diz respeito à maioria da população em situação de pobreza. Nessa situação de desproteção, encontram-se especialmente as trabalhadoras domésticas e demais trabalhadoras sem carteira de trabalho assinada, as que trabalham por conta própria e as donas de casa.

As trabalhadoras domésticas sem carteira de trabalho assinada representam mais de 70% dessa categoria, mantendo-se nesse patamar de forma persistente de 2003 a 2011, segundo dados do IBGE. Tais trabalhadoras representam 17% das mulheres inseridas no mercado de trabalho, cerca de 6,1 milhões de pessoas, das quais 61% são negras<sup>16</sup>. Segundo Pinheiro e Madsen (2012):

A sobre representação da população feminina e negra nesta categoria está relacionada não apenas a tradicionais concepções de gênero, que representam o trabalho doméstico como uma habilidade natural das mulheres, mas também a uma herança escravista da sociedade brasileira, que se combinou com a construção de um cenário de desigualdade no qual as mulheres negras têm menor escolaridade e maior nível de pobreza e no qual o trabalho doméstico desqualificado, desregulado e de baixos salários constitui-se numa das poucas opções de emprego (PINHEIRO E MADSEN, 2012).

---

16 Síntese de Indicadores Sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira 2009.

Uma das raras iniciativas adotadas na proteção dessas trabalhadoras foi a aprovação, em 2006, da dedução no imposto de renda dos empregadores dos encargos com previdência dos trabalhadores domésticos, visando ampliar a formalização dessa relação trabalhista. O movimento de mulheres criticou tal medida por favorecer apenas os empregadores, enquanto a parcela de contribuição da previdência das trabalhadoras não sofreu alteração, além de premiar os empregadores que já têm a relação de trabalho formalizada (AMB,2011). Conforme previsto, os resultados dessa política foram insignificantes. A evolução do número de trabalhadoras domésticas contribuintes da previdência social apresentou crescimento, no primeiro ano de vigência da Lei, de 4,04% no total anual e de 5,29 % na média mensal de contribuintes<sup>17</sup>. Mas logo depois, já em 2008, as taxas de crescimento anuais voltam a ser pouco significativas.<sup>18</sup>

Em março de 2013, é aprovada pelo Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional – PEC 478/2010, que institui a isonomia de direitos para a categoria. Essa aprovação é um marco para a cidadania dessas trabalhadoras, fruto de sua luta histórica. Nesse momento, o desafio colocado é a efetivação e acesso a esses direitos no cotidiano de trabalho da categoria.

No sentido de ampliar a formalização de trabalhadores por conta própria, foi criado, em 2009, o Sistema de Contribuição do Microempreendedor Individual (MEI), que prevê a redução da alíquota de contribuição previdenciária para 5%

do salário mínimo. Segundo o Ministério da Previdência, até agosto/2012, tal medida trouxe para a formalidade mais de 2,6 milhões de trabalhadores por conta própria. Segundo pesquisa realizada pelo SEBRAE (2012), as mulheres representam 46% do total de microempreendedores individuais. Do total de MEI, cerca de 25% tinham emprego informal, 14% tinham negócio informal e 22% estavam desempregados, um resultado positivo em termos de proteção social desses trabalhadores. No entanto, a inadimplência é uma realidade para parte dos MEIs. Apesar da redução de alíquota, mais da metade (56%) estavam inadimplentes nos três primeiros meses de 2012. Cerca de 30% afirmaram ter dificuldade no pagamento mensal, sendo que desses, 44% justificaram como falta de recursos e 25% como dificuldade de acesso às guias de pagamento. Tal dado evidencia os limites da inclusão previdenciária vigente e a necessária discussão acerca de seu caráter contributivo. Outro importante limite da legislação se refere à exigência de 15 anos de contribuição para garantir o direito à aposentadoria, que restringe o acesso de trabalhadoras(es) que já tem mais de 50 anos e sem o tempo de carência necessário para aposentar-se.

Desde outubro de 2011, a dona de casa de família de baixa renda pode se filiar à Previdência Social, contribuindo com alíquota reduzida de 5% do salário mínimo, o que é uma conquista ainda limitada. Não foi criada nenhuma regra de transição, como escala de tempo de contribuição decrescente de acordo com a idade. Com isso, as donas de casa que têm idade próxima à mínima estabelecida (60 anos) para acessar o benefício quando da entrada em vigor da nova regra, continuam sem acesso real a esse direito.

---

17 Em 2007, relativamente a 2006.

18 Anuário Estatístico da Previdência.

Ressalte-se que o Senado Federal aprovou projeto de lei, a ser discutido na Câmara dos Deputados, que reduz de cinco para dez anos o tempo mínimo de contribuição ao INSS para as donas de casa de baixa renda, de modo a terem direito à aposentadoria por idade, variando de acordo com o ano em que completar as condições para a aposentadoria por idade. O valor da contribuição também deve ser objeto de questionamento, pois se mais da metade dos MEIs têm dificuldade para contribuir, as donas de casa enfrentarão obstáculos redobrados, em grande medida intransponíveis, afinal é um contrassenso exigir da trabalhadora sem remuneração o pagamento individual para participar desse sistema.

Segundo o Ministério da Previdência, de outubro de 2011 a junho de 2012, quase 284 mil donas de casa se inscreveram. A estimativa é de um público potencial de seis milhões de pessoas em todo o país. A meta oficial é atingir um milhão de formalizações até 2015. É preciso, no entanto, acompanhar também o nível de inadimplência, que pode comprometer o tempo de contribuição.

O conjunto das iniciativas governamentais de fato promoveu queda no nível de desproteção, mas ainda muito abaixo das necessidades da população pobre. Conforme relata representante da Articulação de Mulheres Brasileiras, “observa-se a incapacidade desse sistema de abranger o universo da informalidade, principalmente da inclusão dos trabalhadores e trabalhadoras em situação mais precária”, dado o caráter contributivo prevalecente.

No âmbito da política de Assistência Social, a Constituição garantiu às pessoas com deficiência e pessoas idosas com mais de 65 anos de idade que não possuem meios de prover

sua manutenção ou tê-la provida por sua família, um benefício de prestação continuada (BPC), de caráter não contributivo, no valor de um salário mínimo mensal. A renda mensal per capita familiar deve ser inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

Considerando a intensa desproteção social a que estavam submetidas, tal benefício apresentou forte impacto na vida das mulheres, especialmente no caso do BPC por idade, onde são a maioria (56,8%), além de apresentarem crescimento no acesso ao benefício (158,2%) superior aos homens (131,3%) de 2003 a 2010. Em 2010, quase 1,8 milhão de mulheres tiveram acesso ao BPC.

Vale lembrar que o BPC também impacta a vida das mulheres em outra dimensão, na medida em que tradicionalmente são as cuidadoras dos idosos e das pessoas com deficiência. Para além da crítica feminista sobre a ausência do Estado no cuidado dos idosos e pessoas com deficiência, também se critica o recorte de renda ( $\frac{1}{4}$  de salário mínimo per capita), considerado muito baixo. A linha impacta negativamente o número de acessos a esse direito, afetando a vida profissional das cuidadoras que, para permanecer dentro dos critérios de renda do BPC, saem do mercado formal, a fim de garantir elegibilidade do filho (ou outra pessoa da família que depende de cuidados) ao benefício.

Outra importante medida adotada nos últimos anos foi a forte valorização do salário mínimo, especialmente a partir de 2006, quando foi aprovada uma política permanente até 2023, com previsão de aumento real, conforme a variação do PIB. Desde 2003, o salário mínimo foi reajustado em 66% em termos reais. Tal política tem forte impacto na redução da pobreza, pois afeta diretamente cerca de 47,6 milhões de pessoas,

entre elas beneficiárias da previdência social, do BPC, trabalhadoras domésticas, empregadas de uma maneira geral.

A evolução dos gastos na área social repercute em tais políticas, conforme se observa na tabela abaixo. De 2003 a 2010, os gastos na área de Assistência Social apresentaram uma elevação real de 154%, passando de R\$ 17,4 bilhões para R\$ 44,2 bilhões, ampliando sua participação em relação ao PIB de 0,66% para 1,07%, aqui incluídos os gastos com o Programa Bolsa Família. Já as despesas da Previdência Social cresceram, em termos reais, 75,5%, ampliando o montante de despesas de R\$ 172,9 bilhões para R\$ 303,5 bilhões (IPEA, 2012).

### 3.1. Do Programa Fome Zero ao Brasil Sem Miséria

Desde 2003, o governo brasileiro vem implantando um conjunto de estratégias com foco no combate à fome e no enfrentamento à pobreza, denominadas Programa Fome Zero, Agenda Social e Brasil Sem Miséria. Tais estratégias têm em comum a busca da integração e articulação de programas

e ações intersetoriais entre as três esferas de governo e, em alguma medida, com a participação social, cada um com especificidades em seu desenho, espelhando o processo de amadurecimento da implementação das políticas e dos atores envolvidos. Como será visto a seguir, o Programa Bolsa Família assumiu papel central em todas as estratégias.

#### 3.1.1. Fome Zero

Em janeiro de 2003, foi lançado o Programa Fome Zero (FZ), uma estratégia multissetorial fundamentada na garantia do direito humano à alimentação adequada. Em 2004, seu desenho inicial sofreu alterações com a instituição do Programa Bolsa Família. Entre os objetivos do Programa Fome Zero está o enfrentamento à extrema pobreza e a articulação de ações emancipatórias com medidas garantidoras de direito, enfrentando a falsa dicotomia: políticas estruturantes *versus* medidas emergenciais (SAMPAIO, 2008, p. 7).

O Quadro 1 apresenta a estrutura do Programa Fome Zero.

**QUADRO 1**

	EIXO	PRINCIPAIS PROGRAMAS
<b>I. PROGRAMA FOME ZERO</b>	I.1 Acesso à Alimentação	PBF – Programa Bolsa Família
		PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
	I.2 Fortalecimento da Agricultura Familiar	PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: financia projetos, com baixas taxas de juros, para custeio e investimentos
		PAA – Programa de Aquisição de Alimento de Agricultores Familiares
	I.3 Geração de Renda	PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Orientado
		Economia Solidária
		Qualificação Profissional
	I.4 Articulação, Mobilização e Controle Social	Cofinanciamento dos Centros de Referência de Assistência Social

No decorrer de sua execução, percebe-se que o peso de cada eixo no programa assume dimensões e prioridades diferenciadas. O eixo Acesso aos Alimentos, em função do programa Bolsa Família que já representava em 2004 54,2% dos recursos destinados ao Programa Fome Zero, passa a ocupar o papel central na estratégia desde o primeiro momento. A participação relativa do PBF é crescente e, em 2007 representa 68,7%. No eixo Fortalecimento da Agricultura Familiar, no Plano Safra 2003-2004, a partir da reivindicação das trabalhadoras rurais, foi criado Pronaf Mulher, com um valor adicional de 50% ao montante de crédito já disponibilizado às famílias, iniciativa inovadora no sentido de apoiar as atividades econômicas desenvolvidas pelas mulheres rurais. A partir do Plano Safra 2004/2005, a Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP, que habilita o público enquadrado no programa a solicitar o crédito, passou a ser feita obrigatoriamente em nome do casal, o que contribuiu para o crescimento de 18,7% no número de contratos concedidos em nome das mulheres. Nesse Plano, o Pronaf Mulher tornou-se uma linha de investimento, mas somente no Plano Safra 2005/2006 as mulheres assentadas da reforma agrária passam a ser atendidas<sup>19</sup>(MDA, 2005). Do Plano Safra 2001/2002 ao Plano Safra 2004/2005, a participação das trabalhadoras rurais apresentou crescimento de 19,1 pontos percentuais no número de operações, mas de apenas 6 pontos percentuais no volume de operações. Contudo, apesar desse aumento, as mulheres foram responsáveis por apenas 16,5% das operações de crédito neste ano.

---

19 MDA, *Cirandas do Pronaf para mulheres*, Brasília, 2005.

Já no eixo Geração de Renda, os investimentos foram muito limitados. Apesar de não apresentar recorte de gênero, raça/etnia ou de atendimento à mulher, destaca-se o PNM-PO, já que são as mulheres as principais tomadoras finais do microcrédito produtivo. Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego(2011), entre 2005 e 2009, o número de operações cresceu 154%, enquanto o montante concedido em termos nominais cresceu cerca de 280%. Em 2009, foram realizadas 1,6 milhões de operações e concedidos quase R\$ 2,3 milhões em créditos. Ou seja, apesar do expressivo crescimento, o volume das operações ainda é pequeno, frente ao enorme potencial de uma política desse tipo para o enfrentamento à pobreza e promoção da autonomia econômica das mulheres.

A política de Economia Solidária ganhou estímulo importante a partir de 2003, com a realização de duas conferências nacionais para a construção de sua institucionalização. Mas a repercussão orçamentária ainda é muito tímida, não apresentando a escala necessária para efetivamente impulsionar essa política.

As políticas de qualificação destinadas à população mais vulnerável passam pela mesma avaliação, ou seja, não têm enfoque de gênero ou racial e nem escala suficiente para contribuir com o enfrentamento da pobreza, além de vários problemas de natureza metodológica e de infraestrutura adequada à participação das mulheres.

Ressalte-se que essa área tem um histórico de pulverização, pouca estruturação e coordenação, que se mantém até hoje. Sem metodologias adequadas ao público mais vulnerável, as políticas de qualificação persistem atuando em baixa escala. Destaque para a integração de ações

para a inclusão socioeconômica dos catadores de material reciclável.

Quanto ao eixo Articulação, mobilização e controle social, os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS são apresentados como espaço dessa ação. Mas a rede disponível era muito limitada com apenas 454 unidades. A partir de 2006, os dados apontam para o crescimento significativo de 315% dos recursos destinados ao cofinanciamento dos CRAS, alcançando em 2009 o total de 3.920 CRAS.

### 3.1.2. Agenda Social

No processo de elaboração do PPA 2008-2011, o governo propôs priorizar e impulsionar, por meio da chamada Agenda Social, um conjunto de políticas sociais a partir do aperfeiçoamento em seu desenho e ganhos de escala.

A ênfase foi dada nas transferências condicionadas de renda associadas às ações complementares; no fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos; na cultura e na segurança pública, com prioridade para a parcela da sociedade mais vulnerável, especialmente quilombolas, mulheres e indígenas. A intersetorialidade e a transversalidade também eram princípios norteadores do desenho da Agenda Social.

No âmbito do eixo Direitos de Cidadania, em agosto de 2007, foi lançado o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, um acordo federativo para o planejamento de ações que visem à consolidação e integração em todo território nacional dessa política. De fato, a partir de 2007, o patamar de execução orçamentária do programa Prevenção e Enfrentamento à Violência contra as

Mulheres mais que dobrou em relação a 2006, passando de R\$ 8,3 milhões para R\$ 17,5 milhões e, a partir de então, com crescimentos anuais expressivos, chegando em 2011 a R\$ 36,8 milhões. É importante lembrar a forte incidência política do movimento de mulheres em articulação com a SPM e a bancada feminina do Congresso Nacional para a elevação do orçamento desse programa em todos os anos. Segundo o Balanço do Pacto (2010), foram apoiados 928 serviços, 974 mil profissionais capacitados e consolidada a central de atendimento à mulher.

No sentido de viabilizar a continuidade da redução da pobreza e da desigualdade, mais uma vez optou-se pela ampliação dos benefícios do PBF, mas agora acompanhado de alternativas de emancipação para as famílias beneficiárias do PBF por meio da integração de políticas de acesso à educação, à energia, aos produtos bancários, ao trabalho e à renda.

Destaque para a estratégia lançada com os Territórios da Cidadania em 2008, com o objetivo de promover a superação da pobreza e a geração de emprego e renda no meio rural, “a partir da constatação de que um número significativo de pessoas, principalmente na área rural, ainda não tinha acesso às políticas públicas em execução no Brasil. Seu desafio é fazer com que as políticas públicas cheguem articuladas e ao mesmo tempo aos que mais necessitam” (Brasil, 2010). Nesse sentido, aproxima-se da concepção do Brasil Sem Miséria.

No âmbito do Pronaf Mulher foram registrados 38 mil contratos. Outra medida importante foi a previsão de 30% dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural específicos para as agricultoras. Os impactos dessa estratégia no meio rural foram importantes, contribuindo para que a

renda apresentasse um aumento real de 33%. Mas, ainda assim, a área rural concentra proporcionalmente o maior índice de pobreza extrema (MDS, 2011).

O governo também investiu no Plano Setorial de Qualificação Profissional, dirigido aos beneficiários do PBF (PlanSeQ-BF) –Programa Próximo Passo, na perspectiva de gerar oportunidades de inserção profissional nos setores da economia que apresentam crescimento, como a construção civil e o turismo. Entre os desafios de sua implementação, destacam-se as dificuldades de conciliar a qualificação com atividades laborais ou escolares e o cuidado de filhos pequenos. O tipo de arranjo familiar dos beneficiários é determinante desse tipo de empecilho. Por exemplo, é impossível, ou pelo menos muito improvável, a participação de mulheres que integram famílias monoparentais, têm filhos e além do mais são as responsáveis pelo sustento e cuidado da família. Estas mulheres, apesar de serem as únicas elegíveis para o PlanSeQ Bolsa Família, raramente vão poder participar na qualificação. E mesmo em casos de famílias conjugais foi frequente a percepção, pelos beneficiários, de que a família não tem alguém disponível para participar, pois as mulheres, quando não exercem atividade fora do domicílio, têm o tempo muito comprometido no cuidado da casa e dos filhos (MDS, 2010). Tais percepções reforçam a prioridade estratégica do movimento de mulheres de garantir que o Estado cumpra seu papel no oferecimento de infraestrutura para a economia do cuidado. Em 2009, 172,5 mil vagas foram ofertadas e até 2010 somente 43% foram preenchidas. As mulheres são a expressiva maioria dos participantes.

### 3.1.3. Brasil Sem Miséria

Apesar dos esforços empreendidos pelo Estado brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988 e especialmente na última década, o Censo 2010 revela que ainda se encontram em situação de extrema pobreza 16,2 milhões de pessoas. Nesse sentido, o Plano Brasil Sem Miséria foi instituído em junho de 2011, reconhecendo o caráter multidimensional da pobreza e com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza entre a população por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações, a partir de três eixos: a garantia de renda; o acesso a serviços públicos; e a inclusão produtiva. O plano é executado pela União em colaboração com Estados, Distrito Federal, Municípios e com a sociedade.

O perfil traçado da população extremamente pobre na análise segundo o sexo aponta para um equilíbrio nesse critério, com uma pequena maioria de mulheres (50,5%), que representam cerca de 8,2 milhões. No entanto, esse aparente equilíbrio esconde algumas importantes diferenças entre a situação regional e a de domicílio. Do total de mulheres em situação de pobreza extrema, 52,2% têm domicílio nas zonas urbanas. As mulheres são maioria em quase todas as regiões, com destaque para a região Sudeste, com 52,8%. O Censo 2010 aponta ainda que em 17 estados as mulheres são a maioria da população vivendo em extrema pobreza.

Uma importante novidade introduzida no plano refere-se à Busca Ativa, uma estratégia que visa alcançar a população considerada invisível, aquela que não acessa serviços públicos e vive fora de qualquer rede de proteção

social em função da “ausência de documentação civil; migrações constantes; residência em territórios conflagrados; pertencimento a populações tradicionais que habitam áreas isoladas ou distantes; pertencimento a segmentos socialmente excluídos e desconhecimento de seus direitos, entre outros”(MDS, 2012). A meta era incluir cerca de 800 mil famílias até 2015, mas até maio de 2012 já foram incluídas no CadÚnico e estão recebendo o benefício 687 mil famílias. Vários instrumentos de cadastramento de treze grupos populacionais tradicionais e específicos têm sido construídos em conjunto com os movimentos sociais, o que contribui para o alcance dos resultados.

As metas presentes no PPA 2012-2015, que explicitam o BSM, dizem respeito a ações com repercussão na vida das mulheres pobres no campo e na cidade, mas nenhuma é dirigida especificamente para as mulheres ou população negra.

Em 2013, o BSM deve contar com R\$ 29,9 bilhões, o que representa 12,8% das despesas discricionárias previstas no projeto de lei orçamentária. Deste total, 73,8% se destinam ao pagamento dos benefícios do PBF. Ou seja, para as demais ações são destinados apenas 26,2%.

Em 2012, o governo lançou o Brasil Carinhoso, ação voltada à superação da extrema pobreza na primeira infância, cuja principal medida é complementar a renda dos beneficiários do PBF que têm filhos até 15 anos de idade, de forma a atingir R\$ 70,00 per capita, trata-se do Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP). Segundo estudos preliminares desenvolvidos pelo IPEA(2012), tal medida altera o perfil das famílias mais favorecidas. O desenho do

benefício do PBF até 2011 “favorecia o resgate de famílias com menor pobreza extrema e privilegiava com valores *per capita* mais elevados as famílias pequenas, as monoparentais e as com jovens de 16 e 17 anos”. Já com o Brasil Carinhoso, os maiores valores transferidos a título do benefício variável oferecem uma compensação melhor para “as famílias grandes, com muitos adultos e muitas crianças, para as quais o PBF não era efetivo” do ponto de vista do resgate da extrema pobreza (IPEA, 2012, 2, p.7).

No eixo inclusão produtiva do Brasil sem Miséria, são apresentadas várias iniciativas. Destaca-se o Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego –, que, apesar de não apresentar recorte de gênero, tem as mulheres como maioria dos inscritos, cerca de 70%. É destinado a pessoas há muito tempo distantes das escolas, com pouca escolaridade e adotou metodologia adequada a esse perfil. Os alunos recebem recursos para transporte e alimentação e são acompanhados para além de aspectos de desempenho e frequência. São treze eixos tecnológicos, possibilitando o acesso das mulheres a um cardápio amplo de opções, saindo do perfil tradicional. Em maio de 2012, havia mais de 256 mil vagas disponíveis e 123 mil pessoas inscritas. A meta é qualificar um milhão de pessoas até 2014, dimensão que pode impactar a vida de um número expressivo de mulheres e homens.

Outro destaque importante é o Programa Mulheres Mil, uma das poucas iniciativas direcionadas especificamente às mulheres e que entre suas diretrizes consta a contribuição para a redução de desigualdades sociais e econômicas de mulheres, a defesa da igualdade de gênero e o

combate à violência contra a mulher. Visa à formação profissional e tecnológica articulada com elevação de escolaridade de mulheres em situação de vulnerabilidade social. São oferecidos cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores com carga horária mínima de 160 horas e de educação profissional técnica de nível médio. Já são atendidas mais de 10 mil mulheres e a meta é atender 100 mil até 2014. O programa apresenta aspectos inovadores do ponto de vista educacional, mas inova especialmente por ampliar as capacidades e habilidades das mulheres na construção de sua autonomia econômica, incorporando a perspectiva de gênero em seu desenho. Nesse sentido, deve contribuir para a necessária emancipação das mulheres em situação de pobreza e extrema pobreza, mas é importante ressaltar que sua escala ainda é insuficiente.

Dois ações importantes na esfera do cuidado devem contribuir para a ampliação do tempo disponível das mulheres, o incentivo financeiro aos municípios a ofertarem mais vagas em creches a crianças de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e, no âmbito do Mais Educação, a prioridade às escolas com maioria de alunos beneficiários do Bolsa Família para a oferta de educação em período integral.

No âmbito do fortalecimento da agricultura familiar, são apresentadas algumas inovações importantes, como “a garantia, nas chamadas públicas para contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), de que pelo menos 30% dos técnicos extensionistas sejam mulheres; que as mulheres correspondam a, no mínimo, 30% do total de beneficiários dos serviços de ATER; na realização de

atividades coletivas sejam ofertados espaços de recreação para as crianças; viabilizem o acesso das mulheres às políticas públicas capazes de gerar renda com sustentabilidade econômica e ambiental; as tecnologias introduzidas sejam adequadas à realidade das mulheres” (MDS, 2010).

A iniciativa Fomento às Atividades Produtivas Rurais se articula com a ATER e, a partir da elaboração dos projetos produtivos, as famílias recebem R\$ 2.400,00 a fundo perdido, pagos ao longo de dois anos no cartão PBF, a fim de adquirir insumos e equipamentos, contribuindo para que as mulheres possam ter voz também nas decisões sobre o investimento produtivo da família.

No Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o número de famílias em situação de extrema pobreza atendidas deve ser ampliado, passando de 82 mil famílias em 2011 para 255 mil famílias em 2014. Outra importante iniciativa, atendendo a reivindicação da Marcha das Margaridas de 2011, é a destinação de 5% do orçamento geral do PAA à compra de produtos de organizações exclusivas ou com predominância da participação de mulheres, além da proporção mínima (entre 30% e 40%) de mulheres em relação ao total de produtores fornecedores.

Outra novidade do BSM é o Programa Bolsa Verde, voltado para as famílias que desenvolvem ações de conservação ambiental em territórios específicos. Também pago através do cartão Bolsa Família, o Bolsa Verde paga, a cada três meses, R\$ 300,00. A meta é atender a 73 mil famílias até 2014.

O Programa Brasil Sem Miséria apresenta avanços relevantes na perspectiva do enfrentamento à extrema pobreza. Destaca-se a relevância da Busca Ativa e o reforço da

intersectorialidade presentes no programa, que certamente devem promover impactos diferenciados nos grupos populacionais mais excluídos.

Do ponto de vista do atendimento às mulheres ou da incorporação da perspectiva de gênero em seu desenho, o BSM apresenta alguns avanços pontuais. Há importantes adequações e ampliações de programas existentes, como nas vinculadas ao fortalecimento da agricultura familiar e atividades produtivas rurais e o Programa Mulheres Mil. Além disso, incorporou algumas iniciativas novas como o Brasil Carinhoso, impulsionando o oferecimento de infraestrutura social que contribuem para a ampliação do tempo disponível das mulheres para o trabalho produtivo, atividades de lazer e autocuidado, bem como para descanso. Observa-se também o predomínio de mulheres como beneficiárias em algumas das políticas propostas. Mas, a ampliação da escala de várias delas ainda é um desafio a ser perseguido, para além das facilidades “relativas” de mudanças nos critérios dos benefícios.

No entanto, na concepção geral do BSM, a ausência da perspectiva racial e de gênero, fragiliza sua efetivação, na medida em que ignora estas dimensões estruturantes da desigualdade e da pobreza.

Outro aspecto fundamental se refere à ausência de políticas estruturantes que resgatem a concepção inicial do Programa Fome Zero, como a reforma agrária e a alteração da estrutura tributária regressiva, conforme destaca Verônica Ferreira, referenciada na posição da Articulação de Mulheres Brasileiras, “e nunca é demais repetir: não se pode enfrentar a pobreza, sem redistribuir a riqueza” (FERREIRA, 2012).

#### 4. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – TRANSFERÊNCIAS DE RENDA CONDICIONADA

O Programa Bolsa Família foi instituído em outubro de 2003, a partir da compreensão da pobreza como um fenômeno complexo e multidimensional, não sendo possível combatê-la de forma duradoura, apenas com transferências de renda – a transferência é meio de acesso a melhoria das condições de vida e as condicionalidades associadas à transferência incentivam o acesso a direitos universais. Seu êxito requer a combinação de ações emergenciais com políticas estruturais e a conjugação de esforços entre os entes da federação e a sociedade civil organizada (BRASIL, 2003).

O foco do programa é a família, sendo a presença de crianças compreendida como definidora do risco social. As mulheres terão prioridade no recebimento do benefício, associada ao cumprimento das condicionalidades de saúde e educação dos filhos e, se for o caso, do acompanhamento pré-natal. Apesar de constar na Lei nº 10.836/2004, entre os critérios para recebimento dos benefícios variáveis a presença de gestantes e nutrizes, só recentemente sua regulamentação foi realizada. Conforme aponta Mariano e Carlotto (2009, p. 901) “a mulher, a partir de seus papéis na esfera doméstica ou de reprodução, tem sido, portanto, a interlocutora principal dessas ações, tanto como titular do benefício quanto no cumprimento das condicionalidades impostas.”

Ressalta-se que o desenho do PBF deixa de considerar a importante relação entre pobreza e domicílios chefiados por mulheres. Segundo Marinho, *et ali*(2011) “dentre os

fatores que agravaram a pobreza, a concentração de renda seguida pela proporção de chefia de família feminina foram os determinantes de maiores impactos”. Reforçam tais resultados ao citar outros estudos:

[...] Barros *et alii* (1994) observaram que domicílios chefiados por mulher possuem maior propensão a serem pobres do que outros tipos de domicílios, mesmo controlando por diferenças regionais. A situação é ainda mais grave ao se considerar somente os domicílios chefiados por mulher com crianças (MARINHO, *et alii*, 2011).

É preciso avaliar o impacto nos níveis de extrema pobreza da evolução e do perfil das mulheres chefes de família, especialmente as que não têm responsabilidades compartilhadas e as que possuem filhos ainda crianças. Segundo o Censo 2010, quase 38,7% dos domicílios são chefiados por mulheres, sendo que, desse total, 72,7% não têm responsabilidades compartilhadas. No entanto, o grande diferencial se refere ao percentual das chefes de família sem responsabilidades compartilhadas que recebiam até um salário mínimo. Entre as mulheres 40,4% recebiam até um salário mínimo, enquanto entre os homens tal percentual alcançou a 30,2%. São cerca de 6,5 milhões de mulheres nessa situação. Para que a estratégia definida nesse plano seja bem sucedida, é necessário evidenciar a diversidade das situações em que se encontram as mulheres extremamente pobres. Incorporar tal realidade em seu desenho significa potencializar o combate à pobreza e à extrema pobreza.

O programa está estruturado a partir de três dimensões: Alívio Imediato da Pobreza, Ruptura do Ciclo Intergeracional da Pobreza e Desenvolvimento das Capacidades das Famílias Beneficiárias.

#### 4.1.1. Alívio Imediato da Pobreza

A partir da concepção de que as mães utilizam de forma mais apropriada os recursos da família, o Banco Mundial (2000) justifica a titularidade do benefício no âmbito do Programa Nacional do Bolsa Escola e explicita:

- Assegurar a participação da mulher na educação e no desenvolvimento da criança resulta em um uso mais apropriado dos recursos;
- repassar os recursos para as mulheres, principalmente para a mãe, é uma forma de promover a equidade de gênero;
- onúmero de famílias chefiadas por mulheres no país, durante o período de 1987 a 1996, cresceu mais de 36%, ao passo que as famílias chefiadas por homens cresceu apenas cerca de 7%;
- a média de anos de estudo das mulheres, com idade acima de 10 anos, é maior que a dos homens em todas as regiões do país, o que nos permite inferir a importância, a dedicação e o reconhecimento das mulheres em relação ao valor da educação em suas vidas (BANCO MUNDIAL, 2000).

Mas o que o Banco Mundial não explicita em sua justificativa é a naturalização da divisão sexual do trabalho e o impacto na vida das mulheres promovida por tal concepção, evidenciando a reprodução pelo Estado de padrões de gênero tradicionais na esfera do cuidado.

O desenho do Programa Bolsa Família incorpora sem questionamentos essa concepção e mantém a titularidade do cartão preferencialmente com as mulheres responsáveis pela família, que representam cerca de 93% dos titulares. Várias pesquisas foram realizadas acerca dos eventuais impactos dessas medidas nas relações de gênero. Por um lado, os resultados reforçam a tese do fortalecimento do poder de decisão da mulher na esfera doméstica, na medida em que passam a decidir sobre a aplicação de tais recursos. Por outro lado, reiteram o “papel” tradicional da mulher no ambiente doméstico, como será visto na dimensão a seguir.

Pesquisa qualitativa realizada pelo MDS/NEPEM-UnB (2007) aponta para a confirmação da legitimidade da preferência de titularidade dada às mulheres pelo programa, com o argumento de que as mulheres cuidam e administram melhor que os homens porque, por serem mães, têm maior contato com os filhos, ou pelo maior contato com o cotidiano da casa. A pesquisa aponta para fortes sinais de que a ampliação da capacidade de compra das mulheres vem suscitando alterações na hierarquia familiar pelo fato de poderem, agora, fazer escolhas e negociar sua autoridade no âmbito doméstico, na medida em que diminui a dependência econômica do companheiro ou marido.

Em 2008, o Ibase realizou pesquisa onde as mulheres afirmam que, após o recebimento do benefício do PBF,

48,8% sentem-se mais independentes financeiramente, 39,2% sentem que aumentou seu poder de decisão em relação ao dinheiro da família. Aponta também que 34% das mulheres passaram a comprar fiado ou a crédito, o que, desacompanhado de um amplo processo de educação financeira, pode trazer consequências danosas e desestruturadora são dia-a-dia das mulheres.

Já a Segunda Rodada da Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBFII), realizada em 2009, apresenta alguns resultados relativamente à 2005, no que diz respeito ao aumento do poder de decisão das mulheres no domicílio. A proporção da participação das mulheres nas decisões sobre compra de remédios para os filhos aumentou oito pontos percentuais e 5,3 pontos percentuais sobre os gastos com bens duráveis. A exclusividade da decisão pelo cônjuge/companheiro da “compra de roupas para o companheiro”, como na de “trabalhar/decisão de trabalhar”, caiu entre 3% e 14%. A utilização de contraceptivos aumentou em 9,8 pontos percentuais, podendo indicar maior poder de decisão sobre sua vida reprodutiva.

A pesquisa aponta um ligeiro aumento da procura por trabalho, cinco pontos percentuais, para as mulheres não ocupadas. Ao mesmo tempo, observa-se uma diminuição de 8,8 horas semanais no trabalho formal e aumento equivalente no trabalho informal. Mas, é importante ressaltar a adoção de duas medidas após a realização da pesquisa, que visam garantir o aproveitamento de oportunidades de inserção produtiva: a regra que permite à família manter-se no programa pelo período de dois anos, mesmo com aumento de sua renda; e o retorno garantido, que garante reingresso

imediatamente se desligado do programa em função de melhoria em seu rendimento, retornarem à situação de pobreza (MDS, 2012, p. 2). Apesar de pouco expressivos, os resultados apontam na direção de uma mudança da hierarquia no âmbito familiar.

No entanto, as pesquisas deixam de considerar várias dimensões importantes das relações de gênero nas famílias e as expectativas das mulheres, quanto ao tempo disponível para sua educação, qualificação e inserção no mercado de trabalho, para o autocuidado e o lazer. Além disso, não visualizam qual a situação dessas mulheres quando a família deixar de receber o benefício.

#### **4.1.2. Ruptura do Ciclo Intergeracional da Pobreza**

Essa dimensão envolve o cumprimento das condicionalidades, reforçando o exercício de direitos sociais dos filhos nas áreas de saúde, educação e assistência social. Para a Articulação de Mulheres Brasileiras (2010), o pagamento de benefícios atrelado ao cumprimento de condicionalidades reitera o lugar tradicional das mulheres no trabalho reprodutivo, ao reforçar suas atribuições como mães e as responsabilizar pela manutenção da renda, pois podem perder o benefício se não cumprirem as condicionalidades. Ou seja, “elas não são o sujeito prioritário a quem o programa se destina; são os sujeitos por meios dos quais ele se realiza” (AMB, 2010).

As críticas feministas sobre o cumprimento das condicionalidades se inter cruzam com o advogado empoderamento do PBF, na medida em que há uma sobrecarga de

tarefas nos domínios da educação, saúde ou assistência à criança. Tais tarefas, culturalmente relegadas às mulheres, não podem ser empoderadoras, na medida em que consomem tempo e energia que poderiam ser utilizados para a obtenção de condições de igualdade nos processos políticos e de espaços no mercado de trabalho, contribuindo para a manutenção das desigualdades entre os gêneros (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007). Em última instância, o preenchimento das tarefas impediria a maior participação das mulheres nos espaços públicos (GOMES, 2011, p. 77).

Tais críticas ganham maior relevância dada a escala do PBF, política que atendia, em setembro de 2011, cerca 13,7 milhões de famílias. A instrumentalização das mulheres pelo PBF fica evidente na fala da presidenta Dilma Rousseff, em 07/03/2011, ao afirmar que o reajuste para o Bolsa Família abriu as comemorações do Dia Internacional da Mulher, “porque é um Programa feito para as mulheres, para a sua família e seus filhos” (grifo nosso). E acrescenta que foi criado para reduzir a pobreza. E está reduzindo, mas sem a participação ativa das mães, das mulheres, isso não estaria acontecendo. A mulher pega o dinheiro do Bolsa Família e vai comprar o alimento, mantém os filhos na escola e cuida da saúde deles. Essa mulher (...) está ajudando a construir o futuro dos seus filhos e também o futuro do Brasil.

Não se fala, no entanto, sobre o futuro dessas mulheres e nem nas suas demandas presentes.

Para que o programa fosse “feito para as mulheres”, seu desenho deveria expressar essa orientação e o monitoramento do programa deveria ter instrumentos para avaliar em que medida estão sendo favorecidas no sentido da

melhoria de suas condições de vida e de sua autonomia. Não é o que acontece. No Plano Plurianual - PPA 2012-2015, apenas um dos indicadores e uma das metas se vinculam às mulheres e apenas como gestante.

É preciso que o Estado atue para garantir a construção da autonomia das mulheres, por exemplo, por meio de políticas de enfrentamento da relação entre o trabalho produtivo e o reprodutivo, construindo também a corresponsabilidade dos homens em programas como o Bolsa Família. Por isso, é prioridade estratégica do movimento de mulheres que o Estado cumpra seu papel no oferecimento de infraestrutura social, particularmente para a economia do cuidado. É preciso dimensionar a repercussão desta política do ponto de vista do reforço à manutenção das desigualdades de gênero e promover alterações em seu desenho, a começar pelos processos de acompanhamento familiar pela Assistência Social.

No Plano Plurianual 2012-2015, chama a atenção o baixo percentual de acompanhamento das condicionalidades de saúde das gestantes, que em 31 de janeiro de 2011, era de apenas 34,5%, muito abaixo das taxas relativas à educação e saúde das crianças, que se situam em 88,6% e 69,8%, respectivamente, indicando não ser essa uma prioridade governamental. Os resultados da Segunda Rodada da Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBFII) demonstram que as gestantes beneficiárias do PBF apresentaram 1,6 visitas de pré-natal a mais do que as não beneficiárias. Fica evidente que a abordagem é exclusivamente de saúde materno-infantil, sem nenhuma perspectiva da saúde reprodutiva e de atenção integral à saúde da mulher. Segundo pesquisa realizada pelo IBASE (2008), o fato de receberem o

benefício do PBF fez com que aumentasse a frequência das responsáveis aos serviços de saúde e 33% dizem ter mais acesso a exames pelo SUS. Na área da educação, 12,5% afirmaram que passaram a frequentar curso de educação formal a partir do recebimento do benefício e 10% disseram que passaram a participar de curso de alfabetização. Ou seja, são importantes avanços, mas que também indicam os enormes espaços a percorrer para garantir o acesso das mulheres às políticas básicas de saúde e educação.

O descumprimento das condicionalidades tem repercussões nas famílias de forma gradativa, podendo chegar ao seu cancelamento, se ocorrer repetidamente por cinco períodos. O PBF entende que as famílias nessa situação são as mais vulneráveis e necessitam de intenso acompanhamento familiar, realizado pela rede de unidades da assistência social. Mais uma vez as mulheres são requisitadas no sentido de responder ao processo de acompanhamento familiar, pois a assistência social, apesar dos relevantes avanços verificados na última década, ainda vê a mulher como representante da família, necessitando aprimorar sua atuação no sentido da desnaturalização dos papéis tradicionais de gênero e da responsabilização dos homens no cuidado familiar.

#### **4.1.3. Desenvolvimento das Capacidades das Famílias Beneficiárias**

Várias iniciativas têm sido implementadas na perspectiva de desenvolver as capacidades das famílias beneficiárias, visando sua autonomia econômica, mas quase todas com dimensões muito limitadas e sem incorporar as dimensões

de gênero, raça e etnia. No capítulo anterior foram feitas referências ao microcrédito produtivo, à qualificação profissional – Programa Próximo Passo – e aos programas Pronatec e Mulheres Mil, no âmbito do Brasil Sem Miséria.

Outra ação complementar fundamental que tem sido desenvolvida desde 2006 é a parceria do Ministério de Desenvolvimento Social – MDS com o Ministério da Educação – MEC, por meio do Programa Brasil Alfabetizado. Entre 2006-2008, mais de 940 mil pessoas inscritas no CadÚnico foram alfabetizadas, dentre elas 647,1 mil beneficiárias do PBF. Os órgãos têm desenvolvido uma agenda de mobilização para incentivar a matrícula dos beneficiários em ambos os programas. No âmbito do Microcrédito, o MDS também firmou parceria com o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), no sentido de ampliar o acesso dos beneficiários ao Microcrédito Produtivo Orientado.

No processo de implementação do PBF fica evidente a priorização do eixo Alívio Imediato da Pobreza, vinculado ao pagamento dos benefícios, e de forma subsidiária, o eixo Ruptura Intergeracional da Pobreza, vinculada ao cumprimento das condicionalidades de saúde e educação. Já o eixo de Desenvolvimento das Capacidades das Famílias Beneficiárias, onde as mulheres poderiam ser o foco da política, ainda ocupa papel menor no âmbito do PBF.

#### **4.2. Principais Aspectos da Evolução do Desenho do Programa Bolsa Família**

Do ponto de vista dos benefícios, observa-se no quadro abaixo um reforço do viés pró-criança do PBF, por meio do

aumento do limite dos benefícios variáveis de três para cinco pessoas, da complementação de Benefício de Erradicação da Pobreza e do reajuste de 45% dos benefícios variáveis.

Como mencionamos anteriormente, algumas regulamentações contribuem para que as beneficiárias se incorporem ao mercado de trabalho formal. Primeiro, a garantia de permanência no programa durante dois anos, mesmo com a elevação da renda. Segundo, a garantia do retorno de famílias que tenham se desligado voluntariamente do PBF, assim como novas regras de reversão de cancelamento de benefícios. Chama a atenção a inclusão retardatária do benefício para as gestantes e nutrizes, previstas desde 2004 na Lei 10.836/2004.

Destaque para a efetivação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda, que estrutura o acompanhamento familiar especialmente no caso de famílias em situação de descumprimento das condicionalidades.

Do ponto de vista das ações complementares, observam-se duas linhas de orientação: a primeira, vinculada à ampliação das capacidades das famílias por meio da alfabetização, elevação da escolaridade, ensino técnico e capacitação, com maior destaque do ponto de vista das metas envolvidas; a segunda se refere à efetivação dessas capacidades, por meio de ações de inclusão produtiva, de forma ainda tímida na área urbana e com maior expressão na área rural.

Para além do debate da adequação das iniciativas, o que se observa é que as escalas propostas são insuficientes para dar conta da necessária incorporação ao mundo do trabalho. A diversidade de iniciativas e de formatos é bem-vinda, e dadas as características dos cidadãos aos quais essas

**QUADRO 2 – Evolução do Desenho e do processo de implementação do Programa Bolsa-Família**

BENEFÍCIOS	CONDICIONALIDADES	DESTAQUES DE PROGRAMAS COMPLEMENTARES	GESTÃO/OPERACIONALIZAÇÃO
<b>FOME ZERO</b>			
Benefício Básico (no valor de R\$ 70, concedidos apenas a famílias extremamente pobres, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 70).	Prioridade no acompanhamento da condicionalidade da educação.		Prioridade na articulação com estados e principalmente com os municípios para implantação em todo o território nacional.
Benefício Variável (no valor de R\$ 32, concedidos pela existência na família de crianças de zero a 15 anos, limitado a três benefícios por família).	Ampliação da rede pública da assistência social.	Alfabetização de Jovens e Adultos	
Reajuste periódico com base no INPC.			
<b>AGENDA SOCIAL</b>			
Inclusão do Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) (no valor de R\$ 38, concedidos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos – limitado a dois jovens por família).	Reforço na articulação no âmbito da assistência social – Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda Serviços.  ProJovem Adolescente.	Programa de Capacitação Próximo Passo	Índice de Gestão Descentralizada
Regra de permanência no Bolsa Família, que permite à família manter-se no Programa pelo período de dois anos, mesmo com aumento de sua renda (até 1/2 salário mínimo por pessoa).	Ampliação e qualificação da rede pública da assistência social.	Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social (CNDS)	
Reajuste periódico com base no INPC.	Reforço na articulação para acompanhamento das condicionalidades de saúde.	Alfabetização de Jovens e Adultos	
	Oficialização do Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Condicionalidades do Programa Bolsa Família.  Implementação do módulo de Acompanhamento Familiar no Sistema de Condicionalidades (sicon).	Microcrédito Produtivo Orientado	

Continuação

BENEFÍCIOS	CONDICIONALIDADES	DESTAQUES DE PROGRAMAS COMPLEMENTARES	GESTÃO/OPERACIONALIZAÇÃO
<b>BRASIL SEM MISÉRIA</b>			
Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP) (com valor correspondente ao necessário para que todas as famílias beneficiárias do PBF – com crianças entre zero e seis anos – superem os R\$ 70,00 de renda mensal por pessoa).	Painel de Indicadores das Condicionalidades.	Mulheres Mil	Busca Ativa
Incorporação efetiva das gestantes e nutrizes e ampliação do limite de 3 para 5 benefícios variáveis por família.	Mais Educação.	Alfabetização de Jovens e Adultos.	
Retorno Garantido de famílias que tenham se desligado voluntariamente do PBF, bem como novas regras de reversão de cancelamento de benefícios.		Microcrédito Produtivo Orientado	
Reajuste de 45% fortemente concentrado nos benefícios ligados as crianças e aos adolescentes.  15% Benefícios vinculados aos adolescentes.  2,9% ao Benefício Básico.		PRONATEC - BSM	

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios anuais de Gestão da SENARC

iniciativas se orientam, programas de escala nacional parecem não ser opção adequada em todos os casos. Ou seja, o papel dos governos estaduais e municipais passa a ser ainda mais estratégico nesse eixo.

O MDS realizou diagnóstico de potencialidades de inclusão produtiva do público inscrito no CadÚnico, que dependem da articulação intersetorial e entre os entes federados para serem efetivadas, vinculadas à intermediação de

serviços autônomos, intermediação ativa, qualificação dirigida a setores demandantes, microcrédito produtivo orientado, economia solidária, capacitação gerencial, etc. Chama a atenção a invisibilidade das mulheres responsáveis pelo PBF no diagnóstico, bem como a ausência de recomendação de recorte de gênero e étnico-racial.

No entanto, conforme aponta Castro (2011), o mercado não será o grande regulador desse processo. O Estado

deve atuar diretamente no sentido de garantir a inserção econômica desses cidadãos, como compras públicas, estabelecimento de preços mínimos, facilidades para a comercialização, entre outras.

Ressalte-se que ampliar a participação do Estado no oferecimento de infraestrutura e serviços do cuidado é pré-requisito para inclusão econômica das mulheres.

No desenho do programa, está prevista uma Instância de Controle Social (ICS), voltado para o acompanhamento da gestão local do Bolsa Família, com paridade de representação entre governo e sociedade civil e a intersectorialidade. É garantida a participação social, sendo os representantes escolhidos com autonomia em relação aos dirigentes públicos locais. No entanto, questiona-se se a participação das beneficiárias, titulares do PBF, está de fato garantida nesse espaço.

O número de famílias atendidas e as dotações orçamentárias do PBF têm apresentado crescimento contínuo a partir da sua criação. Em 2004, eram 3,6 milhões de famílias, passando, em 2013, para 13,8 milhões. Já o orçamento, passou de R\$ 3,2 bilhões para R\$ 22,1 bilhões. Nesse sentido, o PBF consolida sua posição estratégica no enfrentamento à pobreza e à extrema pobreza. Beneficia cerca de 50 milhões de pessoas a um custo de apenas 0,46% do PIB e tem efeito multiplicador significativo sobre a economia, pois as famílias gastam a totalidade dos recursos recebidos no consumo. Para cada R\$ 1,00 gasto no PBF, o PIB aumentará em R\$ 1,44 e a renda das famílias em 2,25%, enquanto o gasto com juros sobre a dívida pública gerará apenas R\$ 0,71 de PIB e 1,34% de acréscimo na renda familiar (IPEA, 2012).

O Bolsa Família respondeu por 13% da queda na desigualdade, além de ser, segundo o IPEA, “a fonte de renda mais progressiva” (IPEA, 2012). São resultados importantes e impactantes, mas “o PBF teria mais contribuições a oferecer na luta pela redução das desigualdades se viesse a incorporar concepções mais críticas acerca dos papéis de gênero” (Mariano e Carlotto, 2009, p. 907), contribuindo com a redefinição das responsabilidades e das obrigações vinculadas à reprodução social exigida pela política, na esfera privada e na esfera pública.

## 5. CONCLUSÕES

A desigualdade de renda sofreu uma redução significativa no Brasil, conforme apontamos ao longo desse estudo. Também se verificou uma importante redução do contingente de pessoas vivendo em situação de pobreza absoluta e extrema pobreza. Esses resultados tornaram-se possíveis pela atuação das políticas assistenciais de transferência de renda, como o Bolsa Família, mas sobretudo pela ampliação dos rendimentos do trabalho e por meio das transferências previdenciárias, ou seja, no esteio da ampliação de direitos sociais e estruturação de políticas públicas de cidadania.

A dinâmica de produção da desigualdade é intrínseca ao modelo de desenvolvimento hegemônico, de maneira que não se pode analisá-la dissociadamente da política econômica. O crescimento econômico não é condição suficiente para a superação da pobreza. Conforme demonstram vários estudos, embora o enfrentamento à pobreza não prescindia, em absoluto, do crescimento econômico, o impacto do crescimento econômico sobre a pobreza é

ínfimo quando se mantém os padrões de desigualdade, isto é, quando se cresce sem redistribuir a renda, sem alterar os padrões de concentração da riqueza. Só há uma confluência entre crescimento e redução da pobreza quando se reduz a desigualdade e isto requer, por sua vez, a mediação das políticas redistributivas.

A análise do programa Brasil Sem Miséria e, dentro de seu rol de ações, do Programa Bolsa Família revela as permanências de profundas contradições que marcam a ação do Estado brasileiro no enfrentamento da pobreza e, particularmente, quando o analisamos na perspectiva da promoção da igualdade e da autonomia das mulheres.

Há avanços e particularidades que devem ser ressaltados no modelo brasileiro, que se expressam na conformação do Programa Brasil sem Miséria: a integração das políticas de garantia de renda com o acesso a direitos, dentre eles a definição, ainda que pouco efetiva, de ampliação do acesso às creches; a articulação entre os diferentes níveis da federação e o componente de busca ativa. Essa concepção indica que há uma compreensão da pobreza, na definição do programa, para além do déficit de renda e na qual o acesso a direitos joga um papel importante.

Além de importantes avanços objetivos nas condições de vida dos setores mais pauperizados da população, analisamos que há impactos no campo subjetivo importantes de serem levados em consideração, sobretudo diante da forte estigmatização, racialização, desqualificação, autoritarismo que pesam sobre os mais pobres. Neste sentido, a integração ao programa de transferência de renda estabelece um sentimento de integração social que explica sua legitimidade

entre os beneficiários e seu alcance em termos de ruptura do estigma da pobreza vivenciado por essas pessoas. As marcas da pobreza foram construídas ao longo de uma história de políticas baseadas no assistencialismo e na comprovação de ser pobre dentro de determinados padrões, como condição para ser beneficiário da assistência pública. Essa é, sem dúvida, em que pese todas as limitações, uma das maiores transformações operadas na ação do Estado frente à pobreza, tanto em termos de sua condição objetiva, como de sua vivência subjetiva. Impulsiona-se uma mudança de cultura política, processo que não está livre de tensões e reações (Cf. Gide, 2012), afinal, incide sobre um país onde a concentração da riqueza, a violência e toda a sorte de discriminações são elementos entranhados na cultura que atuam para reproduzir os privilégios de classe, gênero e raça, manter as desigualdades e gerar a pobreza.

Neste contexto adverso, vale ressaltar que a obtenção do resultado positivo mencionado só foi possível porque se operou no lastro de uma sólida construção da política de assistência social como política de cidadania desde a regulamentação da assistência social, em 1993, e a implementação do SUS, do governo Lula aos dias de hoje.

Mesmo com a melhor política de combate à pobreza, na qual, imaginemos, tudo funcione e não ocorram nem desvios, nem corrupção, etc., ou seja, tudo funcione como planejado, ainda assim, poderíamos ter sérias dúvidas se a pobreza pudesse ser efetivamente erradicada, caso a dimensão subjetiva da construção da igualdade, da condição cidadã, rompedora da velha e persistente subalternidade dos pobres, não fosse definitivamente atingida (CASTRO, 2011).

No desenho do Brasil Sem Miséria, não há uma definição precisa do enfrentamento da desigualdade de gênero e das estratégias para alcançá-la. Efetivamente, não há uma diretriz de fortalecimento da autonomia das mulheres e da igualdade de gênero na estruturação do programa, princípios que são o cerne da concepção do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, reafirmado nas resoluções da última Conferência de Políticas para as Mulheres (2011). As iniciativas voltadas, no âmbito do programa, para o fortalecimento da autonomia econômica das mulheres são ainda bastante restritas e, ademais, não se apresentam resultados efetivos e significativos que apontem impactos nos indicadores de mercado de trabalho, por exemplo.

No desenho do programa, os objetivos e resultados que focam diretamente as mulheres ressaltam sua condição de mães ou gestantes. A inserção no mercado de trabalho ou em outras formas de trabalho autônomo livres da lógica capitalista (arranjos da economia solidária ou da produção camponesa, por exemplo) ainda é um componente residual do programa, em que pese tenha se ampliado com ações como o Mulheres Mil. A concepção mais afinada com a perspectiva de promoção da igualdade de gênero está presente em alguns campos da política, destacando-se o caso das políticas voltadas para as mulheres do campo, mas não atravessam o conjunto do programa nem ganham sentido estratégico no seu desenho.

Uma política baseada no uso do trabalho das mulheres e acionando atributos “de mães e cuidadoras” como um “capital” possuem uma orientação ou perspectiva de gênero – baseada na complementaridade, funcionalista e

conservadora. É preciso, portanto, interrogar, ao invés de afirmar, qual perspectiva de gênero norteia estas políticas como forma de interrogar qual o papel que elas mesmas desempenham nas relações sociais de gênero: se atuam para transformá-las ou para mantê-las, ou, mesmo, se as duas tendências se embatem, forjando contradições.

As ações dirigidas às mulheres no âmbito do Programa Brasil Sem Miséria são marcadas por um forte teor materno-infantil que, a nosso ver, está potencializado no discurso do governo federal, que vem acentuando a valorização das mães em vários momentos. Essa concepção tem implicações restritivas aos direitos das mulheres em várias dimensões, como na saúde, na participação, no trabalho e, conseqüentemente, na proteção social.

O desenho de tais políticas enfatiza a titularidade da renda nas mãos das mulheres, como forma de fortalecer suas possibilidades de tomada de decisão e autonomia no interior da família, ao mesmo tempo, potencializando o “uso eficiente do recurso” a serviço dos(as) filhos(as). Nesse sentido, se de um lado se fortalece em alguma medida a possibilidade de decisão das mulheres, esta medida significa que a implementação dessas políticas se faz pelo reforço da divisão sexual do trabalho e da vinculação entre mulheres e maternidade para fins de integração às políticas públicas e acesso a direitos.

A análise da concepção e escopo das políticas de transferência de renda, e da própria definição da titularidade em nome das mulheres, baseia-se na divisão sexual do trabalho uma vez que parte do pressuposto de que as mulheres, na condição de mães, administrarão melhor a renda *em benefício*

dos(as) filhos(as). A ênfase na participação das mulheres é a contrapartida da priorização do enfrentamento da pobreza infantil. Nesse sentido, em grande medida, corroboramos com a análise de que as mulheres ainda são tomadas como instrumento para a implementação de políticas de transferência, baseadas na ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, isto é, sujeitos fundamentais na superação da pobreza de seus filhos. O enfrentamento da pobreza delas mesmas via melhores condições de trabalho com proteção social, do acesso a direitos e as condições para uma vida com maior autonomia, fica em segundo plano. Ou, antes, parece ser resolvido no momento em que são elas as titulares dos benefícios, o que, evidentemente, não se confirma pelos altos padrões de desproteção social que se mantêm entre as mulheres.

No campo da assistência social, as políticas de enfrentamento à pobreza, de um modo ou de outro, sempre tiveram as mulheres como seu alicerce. Elas, no entanto, estavam invisíveis em sua participação. Hoje, seu lugar é destacado e fala-se em fortalecimento da autoridade feminina como um objetivo das políticas. A nosso ver, com essa definição, instaura-se uma tensão de novo tipo, na medida em que a política contempla elementos arcaicos, como o discurso materno-infantil, ao passo em que incorpora demandas contemporâneas das mulheres em sua luta por igualdade, como o direito a creches. O maternalismo se afirma na medida em que a participação das mulheres nestas políticas vincula-se, sobretudo, à sua condição de mães mobilizadas pela política para enfrentar a reprodução do ciclo intergeracional da pobreza. As mulheres são contempladas, sobretudo, na condição de mães, mas não as mesmas mães de

outrora, uma vez que têm a possibilidade de decidir sobre a renda e à medida que a transferência de renda é implementada em conjunto com ações voltadas para sua inserção no mercado de trabalho e para o enfrentamento da dupla jornada, por meio da ampliação de creches e escolas em tempo integral. Esse nos parece um importante diferencial, no caso brasileiro.

O que a análise destes programas torna evidente é que os antagonismos e tensões que conformam as relações sociais de gênero se expressam na ação do Estado e na orientação destas políticas.

A implementação de tais políticas pode conformar-se como instrumento de reprodução de mecanismos da desigualdade de gênero, como a divisão sexual do trabalho e, portanto, da pobreza de tempo e autonomia, ainda que com melhorias na renda. A pobreza de tempo, por sua vez, pode comprometer os próprios ingressos, especialmente para as mulheres que trabalham, uma vez que a ausência de políticas como creches, onde deixar filhos(as) para trabalhar, ou mesmo as incompatibilidades dos horários de funcionamento, podem levar as mulheres a comprometer parte da renda do bolsa com o pagamento de serviços como, por exemplo, de alguém para buscar e ficar com os(as) filhos(as) ou impeli-las a buscar postos de trabalho mais precários. O déficit de políticas públicas dirigidas ao enfrentamento das consequências da divisão sexual do trabalho permanece como um dos fatores que limitam as possibilidades de superação da pobreza pelas mulheres. A pobreza de tempo permanece como uma marca da experiência da pobreza entre as mulheres.

Os dados do próprio Ministério de Desenvolvimento Social apontam que grande parte das mulheres em situação de extrema pobreza no Brasil trabalha. Estão nessa situação, as trabalhadoras domésticas sem formalização e proteção social – entre aquelas na pobreza extrema, 99% não têm carteira assinada. Essas mulheres estão, portanto, no trabalho precário e desprotegido, cuja renda é insuficiente para garantir as condições mínimas de vida, em contextos de déficit de políticas públicas e acesso a direitos. As transferências de renda via Bolsa Família suprem, em parte, a insuficiência de renda resultante da precária inserção no mercado de trabalho ou do desemprego. Se a garantia de renda prevista no Brasil Sem Miséria por meio do Bolsa Família enfrenta essa questão por um lado, de outro, enfrenta parcial e residualmente a problemática da inserção precária das mulheres no mercado de trabalho e a situação de desproteção social que a caracteriza. A renda dos benefícios não recobre todas as mulheres, nem por toda a vida. Parte dessa renda, por sua vez, é destinada ao bem-estar dos filhos(as) e ao investimento neles. A desproteção social segue como uma condição que compromete tanto o presente como o futuro das mulheres, por exemplo, no que diz respeito à aposentadoria.

Aqui se coloca de maneira central o conflito em curso no âmbito do governo sobre o padrão de proteção social: entre aquele baseado na assistência, via transferências de renda e o caminho voltado para a universalização dos direitos sociais e a garantia do direito ao trabalho, com proteção social, conforme defendem os movimentos de mulheres. Aqui nos referimos à luta dos últimos anos, mobilizada por diferentes movimentos de mulheres no Fórum de

Movimentos de Mulheres em Defesa da Seguridade Social Universal - FIPSS.

A análise realizada por diversos autores (as), dentre os quais destacamos Mota (2009), aponta para um processo de assistencialização da política social no Brasil, isto é, a uma ênfase na política social seletiva dirigida aos pobres, em detrimento da ampliação da cobertura previdenciária ao trabalho e à universalização de direitos. Os direitos no campo da previdência e outras políticas redistributivas são alvo de ataques e ameaças permanentes. Aqui emerge mais uma contradição que toca às mulheres, que passam a ser beneficiárias por excelência da assistência social via transferências condicionadas ao passo em que sua condição de trabalhadoras, ou desempregadas, fica em segundo plano, ou como um componente residual da política. Durante o governo Lula, esta tensão se expressou na proposta de transferência da aposentadoria rural para a política de assistência – uma das propostas constantes da pauta de reforma da previdência em 2007.

A permanência de “uma renda” para as mulheres que estão nos programas de Bolsa Família é uma questão de sustentação das mudanças em suas condições de vida através de uma política objetiva para o momento de passagem de beneficiárias desses programas para entrada no mundo do trabalho remunerado, com proteção social. Salientando que a seguridade social, desde o momento que se constituem como sujeitos beneficiados por essa política, deveria se constituir em uma dimensão do benefício.

Com as restrições de possibilidades impostas pela situação de profunda pobreza, as decisões de ter um/a filho/a, uma família e o acesso mesmo que restritíssimo a um consumo

básico para manutenção da vida cotidiana são elementos que favorecem o sentimento de vivenciar algum grau de liberdade e autonomia. Quanto à autonomia, é importante pensá-la como um movimento de aquisições objetivas e subjetivas dos sujeitos individuais e coletivos, que passa pela inserção, dotada de direitos, no processo produtivo e na esfera política.

O acesso ao consumo de bens e serviços, ressaltado como um dos resultados do programa, tem em grande medida sido sustentado pelo incentivo ao crédito e ao endividamento, que configura um processo de financeirização do cotidiano, que é também revelador dos efeitos perversos de um modelo de desenvolvimento. No caso brasileiro, mantém-se um modelo de desenvolvimento submetido à lógica da acumulação capitalista e gerador de injustiça social e ambiental. Acirra a exploração e a mercantilização dos bens comuns, promove a desterritorialização e violação de direitos de povos e comunidades e, no caso das mulheres, atualiza velhas formas de exploração do seu trabalho não remunerado e amplia, em muitos contextos, a exploração sexual. Mantém um dos sistemas tributários mais injustos e concentradores de riqueza, que solapa grande parte da renda dos mais pobres, a maioria mulheres.

Políticas para promover a autonomia econômica das mulheres implicam também acesso a terra e outros meios de produção. Ações relevantes foram implementadas, a exemplo da recente integração de políticas entre SPM e MDA para favorecer as condições de produção das mulheres. Mas a reforma agrária não só não avançou, como reduziu drasticamente seu ritmo. A velocidade agrava o atraso histórico, ante um passado de cinco séculos de latifúndio e frente a um futuro melhor sempre adiado.

Falta muito para articular o enfrentamento da pobreza com a produção da riqueza e a promoção da igualdade: redistribuir a riqueza socialmente produzida por tantos, inclusive pelos extremamente pobres, que também, e da maneira como lhes restou, trabalham e produzem; superar a escandalosa concentração de riqueza que mantém tamanha desigualdade entre ricos e pobres, ou seja, questionar a propriedade dos que têm quase toda a renda, toda a terra, todos os meios de produção, todos os privilégios. Para isso, é preciso reforma agrária, reforma tributária com taxação das grandes fortunas, investimento na economia do cuidado, avançar nas reformas estruturais mais profundas. É preciso rever o atual padrão de desenvolvimento capitalista no qual o governo aposta todas as suas fichas e a maior parte de seu orçamento. E no qual as transferências de renda emergem, também, como um dos mecanismos de legitimação desse mesmo modelo. Apontar para um outro modelo, com outras perspectivas de organização social do trabalho na sua dimensão reprodutiva para promover a responsabilidade social do Estado e da sociedade nesta esfera, assim como em relação à organização social do trabalho produtivo, coletivo, autogestionado, solidário e na escala da necessidade dos territórios.

Está claro o foco na pobreza extrema. Mas o plano Brasil Sem Miséria não toca os processos que geram a concentração da riqueza e produzem a pobreza, mantendo-se a dissociação entre política econômica e políticas sociais.

Las personas pueden desarrollar sus capacidades en sociedad sólo cuando tienen garantizadas ciertas condiciones básicas de existencia autónoma y no cuando dependen de la errática

voluntad asistencial. La pregunta crucial es, entonces, cuáles son y cómo deben garantizarse esas condiciones básicas de existencia autónoma. Esta pregunta es vital no sólo para dilucidar las salidas de la pobreza sino también de todas las otras manifestaciones de las carencias e privaciones de las personas que conviven en sociedad. (LoVuolo, Barbeito, Pautassi, Rodríguez, pg. 15)

Esse arrazoado nos parece fundamental como referência para uma análise sobre as possibilidades reais que uma política de transferência de renda com condicionalidades pode aportar para deslanchar um processo de mudança, tendo como parte desse processo a construção da autonomia econômica das mulheres. Neste sentido, no Brasil, essas políticas são tensionadas a partir da crítica feminista, que evidencia o paradoxo entre as mulheres serem tratadas como meros objetos da política (um meio de garantir a sua eficácia, com baixos custos, em prol das crianças que são as beneficiárias do PBF) quando deveriam ser incorporadas como sujeitas e beneficiárias.

A melhoria das condições de vida deve ser vista também pelo grau de possibilidade que se abre para as mulheres, como sujeito da política, ultrapassarem as barreiras e/ou bloqueios que as confinam a uma vida cotidiana voltada exclusivamente para gerir a sobrevivência do seus grupos familiares. As mudanças estruturais são imprescindíveis para sustentar um processo de mudança que leve as mulheres adultas, assim como homens, a um deslocamento da situação de desposuimento para um outro patamar de situação social que sustente suas capacidades de se constituírem

como portadores de direitos fundamentais para si e para as crianças e jovens pelos quais, como mães e como pais, são responsáveis pelo seu futuro. O esgarçamento entre possibilidades diferenciadas dentro de um mesmo grupo familiar quanto às possibilidades de existência cidadã seria, com efeito, um fator de perversão de uma política pública dentro dos marcos da cidadania e dos direitos humanos.

Quanto às mudanças estruturais, só poderão ser alcançadas se forem estabelecidas condições para o enfrentamento das contradições sociais que estão presentes na produção da riqueza e da pobreza, isto é, da exploração e dominação de gênero e raça e classe. Sem o qual não ocorrerão as rupturas necessárias para se alcançar um novo patamar na construção da igualdade das mulheres, a qual está diretamente relacionada aos processo de transformação social.

Por fim, é importante ressaltar os desafios, teóricos e políticos, que o desenvolvimento desse estudo aponta para o feminismo brasileiro. Primeiro, as lacunas: a diversidade de contextos e realidades que marcam um país como o Brasil, com profundos contrastes entre campo e cidade, entre regiões, e a própria desigualdade entre mulheres não foram suficientemente contempladas em nossa análise – realidades como a de mulheres indígenas, camponesas, quilombolas e outras. Outro desafio para a práxis feminista é o de atualizar a reflexão e o debate sobre as configurações do Estado patriarcal, capitalista e racista e seu papel na dinâmica de reprodução das relações sociais de exploração e de dominação na contemporaneidade, com todas as contradições que esse processo carrega e que se tornou evidente nas políticas de enfrentamento da pobreza.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANFIP. *Análise da seguridade social 2011*. Brasília: ANFIP, 2011.

ANTUNES, Ricardo (Org.). *O continente do labor*. São Paulo: Boitempo, 2011.

Articulações de Mulheres Brasileiras (AMB). *Políticas públicas para igualdade: balanço de 2003 a 2010 e desafios do presente*. Secretária Executiva da AMB - Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense – Brasília: CFEMEA, 2011. 76 p.

ÁVILA, Maria Betânia. *Uma abordagem feminista sobre os problemas para o estudo de gênero*. In: WEBER, Silke; LEITHÄUSER, Thomas. *Métodos qualitativos nas ciências sociais e na prática social*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2007. p. 97-108.

BEHRING, Elaine. *Brasil em contrarreforma. Desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BOSCHETTI, I. *Seguridade Social e trabalho; paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2006.

BRASIL, Ministério da Previdência Social. "Previdência redistribui renda e diminui a pobreza no país Publicação. Ano II, nº 04, setembro-dezembro de 2012.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sumário Executivo da segunda rodada da Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF II). Junho 2012.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sumário Executivo: Pesquisa qualitativa Percepções sobre o Planseq Bolsa Família: Estudo com gestores locais e elegíveis a ação. MDS/SAGI, março, 2009.

Brasil, Secretaria Especial de Política para as Mulheres. *Balanço- Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres 2007 – 2010*. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/balanco-pacto-2010.pdf>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Cirandas do Pronaf para mulheres*. Brasília, 2005. Disponível em: [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br).

BRUMER, Anita. *Previdência social rural e gênero. Sociologias*. Porto Alegre, ano 4. N. 7, jan/jun 2002

CASTRO, Jorge Abrahão. *A política social brasileira e o estado de bem-estar* – entrevista com Jorge Abrahão de Castro, em Revista do Instituto Humanitas Unisinos nº 367, 27/06/2011. Disponível em: [http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3967&secao=367](http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3967&secao=367)

CFEMEA. *Orçamento Mulher, a que será que se destina?* Disponível em: [www.cfemea.org.br](http://www.cfemea.org.br)

DIEESE. NOTA TÉCNICA. Nº 106 – Dez/2011, revista e atualizada em Jan/2012. São Paulo. Disponível em: [www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br)

DUQUE-ARRAZOLA, Laura Susana. *O sujeito feminino nas políticas de Assistência Social*. In: MOTA, A. E. (Org.). *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2009. Cap. 8. p. 225-255

GOMES, Simone da Silva Ribeiro. *Notas preliminares de uma crítica feminista aos programas de transferência direta de renda – o caso do Bolsa Família no Brasil* Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 10, n. 1, p. 69 - 81, jan./jul. 2011.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. *Novas Configurações da Divisão Sexual do Trabalho*. Cadernos de Pesquisa, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007.

IBASE. *Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional: relatório síntese* / IBASE. Rio de Janeiro : IBASE, 2008.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese dos Indicadores Sociais 2011*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais Uma análise das condições de vida da população brasileira*. 2009.

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. *A Década Inclusiva (2001-2011): pobreza, desigualdade e políticas de renda*. Comunicados IPEA 155. Brasília: IPEA, 2012.

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. *O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso: uma análise do potencial de redução da pobreza extrema*. Rafael Guerreiro Osorio/Pedro H. G. Ferreira de Souza. Nota Técnica nº 14. Dezembro 2012.

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Comunicado IPEA n. 138. *A dinâmica recente das transferências públicas de assistência e previdência social*. Brasília, março de 2012.

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. *Faces da desigualdade de gênero e raça no Brasil / organizadoras: Alinne de Lima Bonetti, Maria Aparecida A. Abreu*. – Brasília: Ipea, 2011. 160 p.

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. *Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Comunicado do Ipea nº 75 - Fevereiro de 2011, Brasília, DF.

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília: Ipea, 2010.

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. *Pobreza,*

*Desigualdades e Políticas Públicas*. Comunicado da Presidência nº 38 – Janeiro de 2010

JENSON, Jane. *Políticas públicas e investimento social: quais as consequências para a cidadania social das mulheres?* Estud. Sociol. Araraquara: v. 17, 2012. p. 87-106.

KERGOAT, Danièle. *Dinâmica e consubstancialidade das relações sociais*. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 86, Mar. 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002010000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 22 nov. 2012.

LAVINAS, Lena. *Na contramão dos Direitos Universais: notas para reflexão*. Plataforma Política Social, Cadernos Temáticos 1, outubro de 2012. Disponível em <http://www.politicasocial.net.br/index.php/caderno/caderno-tematico1/137-caderno-1-lena.html>. Acesso em 01 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. *Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática*. Econômica, v. 4, junho de 2002.

LO VUOLO, Rubén; BARBEITO, Alberto; PAUTASSI, Laura y RODRIGUEZ Corina, *La pobreza...de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: CIEPP, 1999.

MACKINTOSH, Maureen. *Gender and economics: The sexual division of labour and the subordination of women*. In: YOUNG, Kate; WOLKOWITZ, Carol and MCCULLAGH,

Roslyn. *Of marriage and the market: Women's subordination internationally and its lessons*. London, England: Routledge, 1984. p. 3-17.

MARIANO, S. A.; CARLOTO, C. M. *Gênero e combate à pobreza: programa Bolsa Família*. Rev. Estud. Fem. [online]. 2009, v. 17, n. 3, p. 901-908.

MARINHO, Emerson; LINHARES, Fabricio; CAMPELO Guaracyane. *Os programas de transferência de renda do governo impactam a pobreza no Brasil?* *Revista Brasileira de Economia*. vol. 65, no. 3. Rio de Janeiro Jul/Set. 2011

MELO, Hildete Pereira. *Gênero e Pobreza no Brasil*. Brasília: CEPAL/SPM, 2005.

Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: PDS, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL – MDS. *Plano Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS, 2011.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. *Família e Políticas Sociais*. In: BOSCHETTI, I; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. M.; MIOTO, R. C. T. *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008. Cap. 6. p. 130-148.

MOTA; Ana Elizabete. *A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000*. In: MOTA, A. E. (org). *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre*

- Estado, Política e Sociedade. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009. Cap. 4. p. 133-146.
- OSORIO, R. G. *et al.* *Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009*. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1.647).
- OSORIO, R. G.; SOARES, S.; SOUZA, P. H. G. F. *Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1.619).
- PASTORINI, Alejandra. *Enfrentamento da pobreza e assistencialização da proteção social no Brasil*. II Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís – MA, UFMA, agosto de 2005. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina\\_PGPP/Trabalhos2/AlejandraPastorini.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos2/AlejandraPastorini.pdf).
- PINHEIRO, Luana; MADSEN, Nina. *As mulheres negras no trabalho doméstico remunerado*. Revista Desafios do Desenvolvimento Ano 9 . nº 7. Brasília: IPEA, 2012.
- RODRIGUES, Marlene Teixeira. *Equidade de Gênero e Transferência de Renda: reflexões a partir do Programa Bolsa Família*. In: BOSCHETTI, I; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. M.; MIOTO, R. C. T.; *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008. Cap. 10. p. 220-241.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?* Serie Mujer y Desarrollo. CEPAL: Santiago de Chile, 2011
- SAFFIOTI, Heleieth. *Gênero, patriarcado, violência*. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.
- SEBRAE. Perfil do Microempreendedor Individual 2012. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/estudos-e-pesquisa>
- SILVA E SILVA, Maria Ozanira; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2011.
- SORJ, Bila; GOMES, Carla. *O gênero da “nova cidadania: O Programa Mulheres da Paz*. Sociologia & Antropologia. Araraquara, V. I. 02, 2011.
- STEIN, Rosa Helena. *Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade*. In: BOSCHETTI, I; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. M.; MIOTO, R. C. T.; *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008. Cap. 9. p. 196-219.
- SUAREZ, Mireya; LIBARDONI, Marlene. Impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. In. VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Romulo (orgs.). Avaliação de Políticas e Programas do MDS – resultados. Brasília: SAGI/MDS, 2007.





# Del combate a la pobreza a las políticas de igualdad

Febrero de 2013

---

**Magdalena Gutiérrez**

Licenciada en Sociología por la Universidad de la República, Uruguay.  
Master en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Illinois,  
Estados Unidos. Integrante del Colectivo Cotidiano Mujer y responsable  
técnica del Índice de Seguimiento de los Consensos de Quito (Isoquito)  
de la Articulación Feminista Marcosur.



El análisis del caso uruguayo que se presenta a continuación es producto de un trabajo de reflexión sobre las políticas públicas del país a lo largo del año 2012. En el correr de ese año, Cotidiano Mujer y otras organizaciones feministas realizaron un esfuerzo sostenido para incorporar a perspectiva de la igualdad en el debate sobre las políticas de combate a la pobreza y en particular para colocar en la agenda política la redistribución de las tareas de cuidado.

Hoy, ya entrado el año 2014, se puede afirmar, que algunos esfuerzos han tenido frutos y temas que parecían cerrados y sin posibilidad de cambio, han presentado novedades.

El país tiene una ley de licencias parentales que no parecía posible a finales de 2012 y comienzos del año 2013. En Noviembre de 2013, el Poder Ejecutivo promulgó una nueva ley que regula el subsidio por maternidad e incluye a un nuevo grupo de trabajadoras no dependientes. Esta ley creó, además, un subsidio por paternidad para trabajadores privados y establece un subsidio para los cuidados del recién nacido con reducción de jornada laboral que podrán usufructuar madre o padre alternadamente. Sin lugar a dudas, esta normativa, comienza a cambiar el panorama local en lo que toca a las políticas de igualdad vinculadas a los cuidados.

Asimismo, cabe destacarse, que este año Uruguay está en campaña electoral, y la temáticas de los cuidados como eje de las políticas sociales ha aparecido como tema de campaña, así como en la plataforma y programa de gobierno, tanto en la coalición de izquierda en el gobierno, el Frente Amplio, como en la principal fuerza opositora, el Partido Nacional.

## **DEL COMBATE A LA POBREZA A LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD**

En los últimos quince años América Latina ha asistido a un desarrollo sostenido de las políticas de “combate a la pobreza”. Uruguay acompañó este proceso instaurando programas nuevos y reformulando el viejo esquema de prestaciones sociales. Pero la construcción de la igualdad requiere políticas públicas integrales que atiendan la multidimensionalidad y heterogeneidad de la pobreza y la desigualdad. Este documento propone visitar los conceptos más importantes para pensar la pobreza y la desigualdad, deteniéndose en el papel central de la división sexual del trabajo. Destaca el peso del concepto de autonomía de las personas y el papel del tiempo como

dimensión y como determinante de la pobreza. Para ello se presentan datos sobre pobreza y uso del tiempo y se repasan las principales medidas políticas tomadas en el país. Finalmente, se propone una reflexión sobre la agenda pendiente y la construcción de las políticas públicas en el país resaltando el saldo negativo en términos de igualdad que nos queda por enfrentar.

### La pobreza y la igualdad de género

En los últimos treinta años se ha registrado una tendencia sostenida de redefinición de la pobreza, tanto en el alcance del concepto, como en las posibilidades de medición y en las estrategias políticas que intentan eliminarla. Así, la definición de la pobreza basada únicamente en el ingreso ha sido discutida y enriquecida desde varios enfoques, reconociendo la heterogeneidad y la multidimensionalidad del fenómeno.

Entre los enfoques más relevantes a la conceptualización y medición de la pobreza en forma multidimensional, se destacan la perspectiva de activos y estructura de oportunidades y la de las capacidades. El primer enfoque se concentra en analizar una estructura más amplia de vulnerabilidades y riesgos en que se encuentran las personas y los hogares, además de su situación en relación a los ingresos. El segundo se refiere a los planteamientos de Amartya Sen, quien ha señalado que las situaciones de pobreza no pueden ser entendidas como privación de necesidades básicas sino como una ausencia de capacidades y libertades. Se traslada así la atención de los medios (como los ingresos) hacia los fines.

La perspectiva feminista sobre la pobreza se ha situado también en la tradición de los enfoques que buscan ampliar el concepto de pobreza. En particular se ha subrayado la incidencia de las relaciones de poder en el acceso diferente a los recursos materiales y simbólicos, según el sexo.

La incorporación al discurso sobre la pobreza de una perspectiva que incorpore la desigualdad de género ha tenido diferentes expresiones y resultados en estas tres décadas. Uno de los más notorios fue la consolidación de la tesis de la feminización de la pobreza y el diseño de políticas de combate a la pobreza focalizadas en las mujeres jefas de hogar, lo que podría entenderse como la traducción de esta tesis en las políticas. En la IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer que tuvo lugar en Beijing en el año 1995, se afirmó que el 70% de los pobres en el mundo eran mujeres. Esta conferencia funcionó como un catalizador para la adopción de la tesis de la feminización de la pobreza. Enmarcada en un contexto de hegemonía neoliberal y reforma pro mercado, esta afirmación fue de alguna manera impulsada por los movimientos de mujeres y logró tener eco en los gobiernos de la época. Cabe señalar que desde la Década de la Mujer (1975-1985) se sucedió una serie de fórmulas vinculadas al enfoque Mujeres en el Desarrollo (MED), fórmulas estas que gozaron de vigencia en los círculos de la cooperación gubernamental y multilateral hasta fechas recientes. Estos enfoques fueron alternativamente centrándose en la igualdad, la pobreza y la eficiencia de invertir en las mujeres como gestoras del desarrollo.

La mirada sobre la pobreza desde la óptica de la igualdad de género ha revisado críticamente estos enfoques y ha

aportado variados elementos para la conceptualización, la medición y la implementación de políticas para la pobreza. Resaltaremos cuatro que consideramos particularmente relevantes.

El primero se refiere al cuestionamiento de la tesis de la feminización de la pobreza y por arrastre la evaluación de los hogares monoparentales de jefatura femenina como los más pobres entre los pobres así como el diseño e implementación de políticas que ubican a las mujeres jefas de hogar como instrumento de las políticas. Desde una visión crítica feminista, se ha señalado que las mujeres, en esa concepción, no son sujetos de la política, sino vehículo de llegada a los hogares. La simpleza del eslogan que destaca a las mujeres como las más pobres entre los pobres, tiene como contrapartida oscurecer en términos analíticos, la dimensión relacional de la pobreza y de las relaciones de género (CHANT 2003).

En segundo lugar, cabe señalar la contribución de la perspectiva de género en la ampliación del repertorio de indicadores usados en los diagnósticos de pobreza. Como se señala en el estudio de Atkinson y Merlier (2010) es importante desagregar los indicadores por sexo y elaborar nuevos indicadores que den cuenta de las diferencias de género en relación a la pobreza, tal es el caso de la medición de la disponibilidad de tiempo (ARRIAGADA 2010). Asimismo, se ha insistido en la importancia de una serie de dimensiones adicionales al factor tiempo para analizar la pobreza (la autonomía, los derechos sociales como salud, seguridad social y educación y los recursos patrimoniales como la vivienda). Estas dimensiones son de naturaleza diversa y resultan difícilmente traducibles en forma homogénea, pero es

importante rescatar el lugar que tienen en la reflexión sobre la pobreza como un fenómeno mucho más complejo que la existencia de determinado ingreso en determinado momento en un hogar (SCURO 2010).

En esta línea de trabajo, sobre los indicadores usados en los diagnósticos de pobreza, se ubican algunos abordajes particularmente relevantes en la línea de medir “la pobreza de tiempo” como una dimensión en sí misma y que se refiere al peso del trabajo doméstico no remunerado en la carga total de trabajo. Algunos de estos estudios, en particular los desarrollados en México en el Observatorio de Género y Pobreza del Colegio de México<sup>1</sup> han generado metodologías sofisticadas y precisas para medir el número de horas que incluye una jornada completa de trabajo no remunerado, con el fin de dar visibilidad al carácter restrictivo que tiene la dedicación al trabajo doméstico (2011).

En tercer lugar, destacamos el cuestionamiento de la unidad “hogar” para caracterizar la situación de pobreza de todos sus miembros, indicando la importancia de desagregar la pobreza al interior de los hogares (ARRIAGADA 2004, MILOSAVLJEVIC 2007). Así, la posesión de ingresos propios y el porcentaje de aporte monetario de las mujeres al ingreso total del hogar se han propuesto y usado como indicadores alternativos a la medición de la pobreza monetaria medida por hogar. De esta manera se está cuestionando la división en hogares pobres y no pobres al identificar las desventajas y la subordinación de las mujeres dentro de los hogares

---

<sup>1</sup> El Observatorio es un proyecto conjunto del COLMEX, ONU Mujeres, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

pobres, así como también la existencia de mujeres potencialmente pobres en hogares no pobres (SCURO 2010).

Por último, y con la implementación de los programas de transferencias no contributivas en la gran mayoría de los países de América Latina, se han realizado un conjunto de estudios que remiten a lo que se podría denominar la observancia de género sobre las políticas. Estos estudios han analizado los programas de transferencias de acuerdo a su capacidad de perpetuar o modificar las relaciones de género existentes – aún en el entendido de que éste no es un objetivo de estos programas – (MARTÍNEZ FRANZONI & VOOREND 2012, BRADSHAW 2008, MOLYNEUX 2007, Serrano 2005). Esta línea de análisis ha mostrado cómo estos programas suponen y reproducen los roles de cuidadoras de las mujeres centrando las transferencias en las madres. También esta línea de estudio ha sido fecunda en mostrar cómo algunos mecanismos y dispositivos de los programas permiten promover cierta autonomía económica (CECCHINI y MADARIAGA 2011). Desde esta perspectiva de análisis también se ha insistido en el riesgo de propiciar intervenciones homogéneas en grupos diferentes, y adicionalmente el riesgo de olvidar que estos grupos tienen poco poder para cambiar estructuras de desigualdad de género que están instaladas en los hogares, en el mercado de trabajo y en el resto de las instituciones (CHANT 2003).

Estas cuatro contribuciones resumidas arriba -cuestionamiento a la tesis de la feminización de la pobreza, cuestionamiento a la unidad hogar para medir la pobreza, propuesta de ampliación de los indicadores que miden la pobreza, y, seguimiento de los nuevos programas de transferencias

- provienen de abordajes diferentes a la pobreza desde la perspectiva de género pero todas apuntan, de alguna manera, a discutir la conceptualización, la medición y el diseño de “las políticas de combate a la pobreza”.

En la base de estas discusiones reseñadas están presentes dos conceptos claves: la autonomía de las personas y el uso que éstas hacen del tiempo. Estos dos conceptos representan preocupaciones estructurales del feminismo; desde ellas reinscribimos el debate sobre las políticas de combate a la pobreza.

Una política de combate a la pobreza entonces, va más allá de las medidas concretas de asistencia social, como las que se han generado en los últimos años. Debe incluir otras, tales como las políticas de tiempos y cuidados, las políticas de empleo y empoderamiento económico en un sentido amplio. Adicionalmente, estas políticas están inmersas en escenarios que hacen a la autonomía física de las personas y a la toma de decisiones. Esto transforma necesariamente el universo de políticas que consideramos políticas de combate a la pobreza, para incluir las políticas de igualdad de género propiamente dichas.

### La pobreza y la división sexual del trabajo

La división sexual del trabajo supone simultáneamente la existencia de una división de ámbitos entre hombres y mujeres, y, una distribución desigual del tiempo. Esta doble distancia en las vidas cotidianas de hombres y mujeres produce desigualdades que exponen a las mujeres a vulnerabilidades y riesgos diferentes. No es posible pensar la pobreza, medirla

e intentar combatirla sin tener en cuenta la organización social del tiempo y los ámbitos, tareas, roles y carga simbólica que implica ser hombre y ser mujer en nuestras sociedades.

En la medida en que las tareas vinculadas a los cuidados y a la esfera doméstica sean tareas de mujeres, la división sexual del trabajo sigue organizando la vida productiva y reproductiva de hombres y mujeres. Aún cuando las mujeres ingresan al mercado de trabajo llevan con ellas la responsabilidad del trabajo doméstico y de los cuidados. Como señala Betania Ávila (2009), las mujeres llevan consigo el conflicto con la forma de organización del tiempo social. Este conflicto se traduce en dificultades para acceder al trabajo remunerado y perjudica las posibilidades de que las mujeres alcancen la autonomía económica.

Una dimensión fundamental de la pobreza, aún en la definición unidimensional de la pobreza por ingreso, se relaciona con la autonomía económica, es decir, con el hecho de que las personas cuenten con ingresos y recursos propios que les permitan satisfacer sus necesidades. Desde esta perspectiva, es posible visibilizar la situación de pobreza de algunos grupos de personas que habitualmente permanece oculta. Esta es la situación de una gran cantidad de mujeres -que viven tanto en hogares pobres como en hogares no pobres-, y que debido a su actividad principalmente doméstica se ubican en una posición de dependencia (CEPAL-UNIFEM 2004).

La división sexual del trabajo va cambiando históricamente y va pautando la relación de las mujeres con su autonomía y con la apropiación del tiempo. Judith Astelarra señala que la división sexual del trabajo y la división en ámbitos públicos y privados de la sociedad moderna, comportó un nuevo

modelo de distribución del tiempo. "Todas las personas tienen un tiempo de vida, entre el nacimiento y la muerte pero la utilización de ese tiempo entre esos dos momentos y las actividades que realizan es diferente. El tiempo está parcializado: en el tiempo de vida y en unidades como son los años, los meses y los días. La distribución del tiempo viene determinada por la división de las tareas sociales. De esta manera se puede establecer un vínculo entre los tiempos, los recursos materiales y la distribución de actividades" (Astelarra 2007: 5). Este vínculo reporta configuraciones de desigualdades que hacen blanco en las personas según sean hombres o mujeres, pobres o no pobres. Adicionalmente la división sexual del trabajo coexiste con otras formas de desigualdades (origen étnico racial, edad, orientación sexual). Cuando pensamos en la pobreza y en las mujeres en situación de pobreza, el tiempo y el acceso y apropiación de éste conforman un nudo crítico a problematizar.

### La autonomía y el tiempo

En primer lugar, como se ha señalado, parte importante del trabajo realizado por las mujeres no es remunerado y la contribución de este trabajo al bienestar social permanece invisible. Adicionalmente, el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo no ha significado necesariamente un ingreso de los hombres en las actividades domésticas y de cuidado. Por esto se requiere un análisis diferencial del uso del tiempo como medida posible del trabajo no remunerado, así como una comprensión de las lógicas distintas que rigen el tiempo productivo y reproductivo. En las palabras de Betania Ávila, la vida cotidiana de las mujeres está signada por

la contradicción entre el tiempo productivo y reproductivo<sup>2</sup> (ÁVILA 2009). Esta contradicción entre las lógicas diferentes que rigen los tiempos de trabajo dentro y fuera del hogar es difícilmente asequible. Rosario Aguirre, en el análisis de los usos del tiempo en Uruguay, profundiza la línea de análisis de Ramos Torre (2007) y analiza el factor tiempo desde la triple dimensión del tiempo como recurso cronometrado, moral y de poder (AGUIRRE 2009). Las mujeres enfrentan esa triple determinación en sus jornadas cotidianas. Esto determina que la autonomía entendida como la posibilidad de participar en distintas actividades, generar ingresos propios y acceder al bienestar, se vea afectada. En esta línea de análisis, el factor tiempo requiere de la medición de la carga total de trabajo como un indicador básico de la pobreza y de la comprensión de que la unidad “hogar” no da cuenta de la desigualdad intrínseca en la distribución del mismo.

En segundo lugar, como consecuencia de la propia dinámica de uso del tiempo dentro de las familias, tanto las situaciones vinculadas al mercado de trabajo como las vinculadas al ciclo familiar determinan que la pobreza cambie en el tiempo<sup>3</sup>. Así, la etapa de crianza temprana implica un esfuerzo adicional de horas de trabajo no remunerado para

---

2 BetaniaAvilaexplica que incluye dentro del trabajo reproductivo las cargas objetivas y subjetivas del mismo. Los trabajos de cuidado suponen el bienestar global de las personas dependientes y lo denomina trabajo reproductivo. En la tradición feminista anglosajona se instaló la dimensión cuidados como un recurso analítico para separar la dimensión subjetiva del cuidado del trabajo doméstico objetivable en tareas. De esta tradición proviene la distinción entre trabajo doméstico, de cuidados y voluntario (Ver Aguirre 2009 para una discusión exhaustiva sobre el alcance teórico y potencialidad analítica de cada uno de los conceptos).

3 Los datos de pobreza de ingresos en Uruguay muestran que en las edades típicamente activas, la brecha de pobreza entre mujeres y varones es de 3 puntos porcentuales mientras que en el resto de los tramos etarios no hay diferencia.

las mujeres que tiene efectos evidentes en las posibilidades de alcanzar su autonomía. La comprensión de la pobreza como un fenómeno que varía en el tiempo es importante de cara al diseño de las políticas, tanto las específicamente diseñadas y catalogadas como políticas de combate a la pobreza como la red general de protección social de un país.

En tercer lugar, otra dimensión del tiempo vincula lo público y lo privado. El trabajo no remunerado, las tareas de cuidado que realizan mayoritariamente las mujeres y el concepto mismo de cuidado, vinculan la esfera de la intimidad, la casa y la familia con el Estado, los servicios públicos, los regímenes de bienestar y políticas sociales, y por último, con la ciudadanía (ANDERSON 2003). Precisamente, porque desde la perspectiva de la igualdad, la ciudadanía implica derechos sociales tales como los servicios de cuidados así como derechos sexuales y reproductivos que garanticen la autonomía en todas sus dimensiones (física, económica y política). El diseño de las políticas sociales en cada país impacta en el bienestar material de las mujeres así como en la definición de los roles de las mujeres como ciudadanas, trabajadoras y cuidadoras (PRIBBLE 2011). Las políticas sociales desde este punto de vista, deben ser revisadas atendiendo a la sensibilidad a captar los riesgos específicos de caer en situación de pobreza que enfrentan las mujeres y a la capacidad de promoción de la igualdad.

Estas tres razones: la carga de trabajo no remunerado y de cuidados que tienen las mujeres, los ciclos de vida familiar que implican una sobrecarga adicional de trabajo para las mujeres en determinadas etapas de la vida y la implicancia de estas dos situaciones para la adecuación de los sistemas de

protección social, hace necesaria una revisión de las políticas existentes, tanto las sectoriales tradicionales (salud, educación, trabajo y seguridad social) como las innovaciones que han venido de la mano de las últimas olas de reformas.

### **Medidas que impactan en el tiempo y la autonomía. Notas sobre Uruguay**

Las páginas que siguen se concentran en el caso uruguayo, revisando la inclusión de políticas diseñadas para el combate a la pobreza en la matriz de protección social existente, y la formulación de otras medidas innovadoras que den cuenta de la desigualdad y apunten a revertirla.

Los programas de transferencias monetarias en Uruguay se han erigido como una estrategia de combate a la pobreza, desempeñando un papel clave en la disminución de la pobreza monetaria. Sin embargo, tienen limitaciones importantes para abordar la pobreza como un fenómeno multidimensional que requiere de una mirada de género. Desde esta concepción, como ya vimos, los programas de transferencias, deberían ir acompañados de otras medidas que apunten a revertir la desigualdad. Señalamos, en este sentido, algunos temas que ya han ingresado en la agenda pública y que están en proceso de adquirir cuerpo en medidas concretas. Tal es el caso de la colectivización de los cuidados. Como señala Batthyany “nos enfrentamos a la necesidad de abordar el tema de la división sexual del trabajo particularmente en lo referido al trabajo no remunerado, doméstico y de cuidados, como un problema público y no como un problema privado”. (BATTHYANY 2009: 10).

De cara a la revisión de las políticas de combate a la pobreza desde la óptica de la igualdad, la existencia de medidas específicas de colectivización de los cuidados se torna un tema central.

Otro grupo de medidas que también se ha debatido en Uruguay, pero para el que no se ha concretado el pacto político y social necesario para implementarlas, refiere a las licencias parentales (para madres y padres) vinculadas a tareas de cuidados.

En este mismo grupo de medidas que representan innovaciones, se encuentran las vinculadas a los accesos y traslados en el territorio. La movilidad en el territorio es un atributo que no se distribuye de forma equitativa entre las personas y los hogares, para hombres y mujeres esto conlleva implicaciones diferentes. El transporte, entre otros factores, pasa a ser una condición clave de acceso al mercado laboral, la vivienda, la educación, la cultura y el ocio (HERNÁNDEZ y ROSSEL 2011).

Por último, incorporamos en esta categoría de medidas que apuntan a enfrentar la desigualdad, un conjunto amplio de definiciones que requieren de consensos políticos nuevos y conforman las políticas de redistribución y de derechos y garantías sociales y culturales que empiezan a gestarse como temas en la agenda nacional. A este grupo pertenecen las políticas que garantizarían los derechos sexuales y reproductivos. Vale señalar que, en este sentido, Uruguay atraviesa hoy un momento clave con la reglamentación de la ley de interrupción voluntaria del embarazo.

Desde nuestra perspectiva, las políticas que busquen combatir la pobreza tienen inevitablemente que operar

sobre la división sexual del trabajo. En primer lugar, por una razón pragmática que hace a la eficiencia de la propia política. Esto implica que se incorpore el conjunto de riesgos específicos que afectan a las mujeres por el lugar que ocupan en la división sexual del trabajo, con la concomitante limitación a su autonomía. En segundo lugar, la meta más amplia de la igualdad y el ejercicio pleno de derechos supone garantizar la autonomía de las mujeres que en el contrato de género predominante en nuestra sociedad se ve limitada.

### La pobreza en Uruguay

En Uruguay se han realizado varios ejercicios de medición de la pobreza en forma multidimensional, aunque la dinámica predominante es usar el método de la línea de pobreza (FERNÁNDEZ en SERNA 2010). La forma en que medimos la pobreza determina las políticas que definimos para superarla. Hemos asistido a un énfasis en la disminución de la pobreza monetaria y el indicador ha jugado un papel importante en la definición de las estrategias políticas.

La evolución de la pobreza medida por ingresos en Uruguay para la población general es conocida y ha sido estudiada en forma sistemática. Hoy sabemos que la pobreza por ingresos presenta un importante descenso luego de la apertura democrática. Los efectos inflacionarios y del ajuste fiscal en 1990 generaron un leve incremento en los niveles de pobreza para luego retornar a su dinámica de descenso entre 1992 y 1997, alcanzando en este año su punto más bajo para dicho período. A partir de 1998 la pobreza se

estanca primero y luego inicia un importante incremento que se agudiza entre 1999 y el 2002, para estallar con la crisis del 2002. Solo vuelve a retroceder a partir del año 2004 acompañada de la recuperación económica primero, y luego de las innovaciones en políticas públicas que incorpora el gobierno del Frente Amplio que favorecen la recuperación de los ingresos, el empleo y el valor de las transferencias monetarias. Desde esa fecha la pobreza continúa disminuyendo para ubicarse en la actualidad en el entorno de 9,5 % por hogar y 13,7 % por personas.

También ha sido objeto de tratamiento diacrónico la pobreza por ingresos según tramos etarios, mostrando en general una pauta compleja, en donde se evidencia que las crisis afectan a los niños y jóvenes en mayor medida y las recuperaciones y bonanzas vuelcan menos beneficios hacia ellos. Esta pauta se modera o revierte parcialmente en los últimos años, en donde la pobreza infantil desciende a tasas similares y por momento superiores que la pobreza de los adultos mayores y que la pobreza de la población general. Esto no implica que converjan. De hecho, las brechas de pobreza por tramos etarios se mantienen bastante estables en este último período, pero no se incrementan.

La evolución de las vulnerabilidades a la pobreza según sexo no ha sido estudiada en forma sistemática en Uruguay. En el análisis de Martín Lavalleja (2012) se puede apreciar cómo ciertos rasgos de la estructura de riesgos de las mujeres no han variado en los últimos años. En particular en lo concerniente a empleo e ingresos los datos son claros. Mientras que el 13% de las mujeres mayores de 14 años, declara dedicarse al trabajo no remunerado, esta proporción

no llega al 1% en los hombres. Este dato es acompañado por una tasa de actividad 19 puntos porcentuales menor y una tasa de empleo femenina casi 20 puntos inferior a la de los hombres. Adicionalmente, “las mujeres presentan una tasa desempleo de más de 3 puntos por encima de la de los hombres. Además de la menor participación en el mercado laboral de las mujeres uruguayas, estas sufren de peores condiciones laborales. Las mismas se materializan en términos de salarios, sector de actividad, subempleo e informalidad. En lo referente a ingresos laborales mensuales por hora las mujeres ganan en promedio un 10% menos que los hombres, manteniéndose estable esta relación en los últimos 6 años. A nivel de sector de actividad, la segregación ocupacional de las mujeres se expresa en una mayor participación de las mismas en los sectores de baja productividad como “Servicio doméstico”, “Enseñanza” y “Servicios Sociales y de Salud”. Por último, las mujeres ocupadas presentan una tasa de subempleo de 8.9%, 3 puntos por encima de los hombres, esta diferencia ha resultado ser persistente en los últimos años” (LAVALLEJA 2012).

La evidencia de estos datos se enriquece cuando nos detenemos en el análisis del tiempo disponible y su uso por parte de hombres y mujeres. Tanto para pensar las dimensiones de la pobreza como para elaborar políticas públicas que la combatan, el tiempo debe ser incorporado y problematizado como factor crítico del acceso a oportunidades, bienes y recursos por parte de la población.

Hemos destacado que el tiempo se encuentra estrechamente vinculado a la pobreza, agregamos ahora que debe analizarse a) como dimensión de la pobreza que

afecta fundamentalmente a las mujeres, y, b) como determinante de la pobreza de ingresos que afecta en forma diferencial a hombres y mujeres. Vale señalar que si bien no contamos con estudios longitudinales que permitan ver la evolución del uso del tiempo, se cuenta con buena información para un punto en el tiempo con representatividad nacional (2007).

A continuación presentamos algunos datos sobre el papel del factor tiempo reseñados antes: la brecha de dedicación al trabajo no remunerado, la importancia de ver el ciclo de vida de las personas y las familias y el papel del Estado, las sociedades, el mercado y las familias en la reproducción social y su contribución en tiempo.

En un país que muestra una tendencia secular hacia arreglos familiares biparentales no estables, alta tasa de divorcialidad y una incorporación femenina al mercado de trabajo formal muy alta para la región, se esperaría que la división sexual del trabajo respondiera a una lógica menos patriarcal. Pero como se observa en los datos de la encuesta de uso del tiempo, la distribución del tiempo en Uruguay comporta configuraciones duras en detrimento de las mujeres, y especialmente de las mujeres que pertenecen a los quintiles más bajos de ingresos.

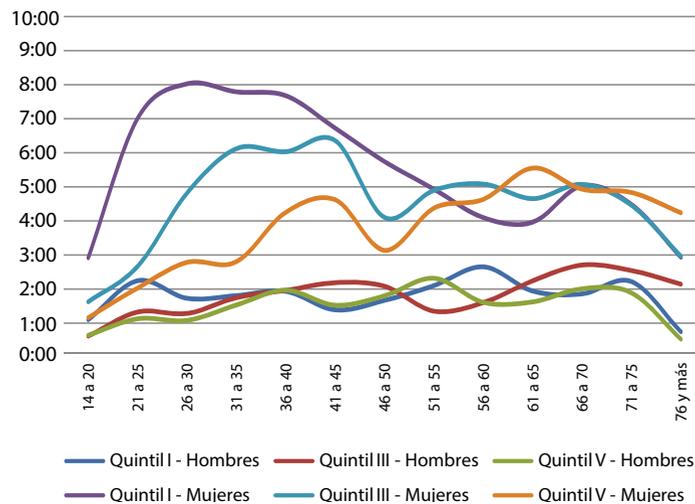
La brecha de género en horas de trabajo no remunerado es notable. Particularmente grande en la etapa de crianza inicial (presencia de niños de seis años o menos), en este caso las mujeres dedican un promedio de 57 horas semanales contra una contribución marginal de horas de los hombres (INE/UNIFEM/UDELAR 2008).

A medida que los niños crecen, las mujeres reducen su trabajo no remunerado. Sin embargo, debe destacarse que este comportamiento difiere por quintiles de ingresos. Las mujeres de los sectores más pobres inician antes y con mayor intensidad el incremento de horas dedicadas al trabajo no remunerado<sup>4</sup>. En efecto, la brecha en el primer quintil de ingresos es de 45,8 horas semanales mientras que en el quintil más alto de ingresos desciende a 15,3 horas (INE/UNIFEM/UDELAR 2008).

Si lo miramos desde una perspectiva de ciclo de vida combinado con la estratificación socioeconómica, los datos muestran cómo el inicio del calendario reproductivo, el acceso al mercado de cuidados y la división sexual del trabajo afectan la distribución del trabajo no remunerado. Las mujeres jóvenes del quintil más bajo de ingresos dedican promedialmente 8 horas por día al trabajo no remunerado mientras que los hombres del mismo quintil y período etario dedican dos horas o menos. Adicionalmente, el ascenso en la curva se inicia en los tramos entre 14 a 25 años mientras que en el quintil más alto es posterior a los 30 y el promedio más alto alcanzado es entre 4 y 5 horas. Los hombres, en cambio tienen comportamientos similares así pertenezcan al primer quintil o al quinto, su dedicación nunca excede en promedio las 2 horas y media. Esto implica que mientras la brecha de trabajo no remunerado entre hombres y mujeres en el quintil más bajo es de 6 horas por día y en el quintil más rico es de 3 horas por día.

4 Uruguay presenta un modelo demográfico diferencial según nivel socioeconómico, mostrando un nivel socioeconómico alto de pocos hijos y con un calendario de fecundidad más tardío; y, por otro lado, sectores en situación de vulnerabilidad socioeconómica con un calendario de fecundidad temprano y de mayor número de hijos (Consejo Nacional de Políticas Sociales 2011).

**GRÁFICA 1 – Promedio de horas de trabajo no remunerado por sexo, edad y quintiles de ingreso (horas por día)**



FUENTE: CEPAL 2010 en base a datos módulo uso del tiempo. ECH INE 2007

En un contexto en el que la prevalencia de hogares monoparentales femeninos ha crecido y las mujeres ingresan más al mercado laboral, las gráficas presentadas arriba no dejan lugar a dudas. En lo que concierne al cuidado de los niños y al trabajo doméstico, las mujeres – y en particular las mujeres de bajos ingresos – realizan el grueso del volumen de trabajo.

La oferta pública de escuelas de tiempo extendido comprende a las Escuelas de Tiempo Completo y las Escuelas de Tiempo Pedagógico Extendido. Según un estudio realizado para extender la cobertura de las escuelas de tiempo completo, las escuelas que funcionan en régimen de horario

extendido representan aproximadamente al 12 % del total de alumnos pertenecientes al primer quintil de ingresos<sup>5</sup>.

La oferta actual de servicios de atención a la primera infancia financiados con fondos públicos<sup>6</sup> está compuesta por los Centros CAIF, los Centros Infantiles del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, los Jardines de la ANEP/CEIP y los centros del Programa Nuestros Niños de la Intendencia Departamental de Montevideo. La cobertura, como se aprecia en el cuadro que sigue es baja en los primeros años, llega al 47% a los dos años y asciende al 68% a los tres años. En estos primeros años, el peso relativo de la atención pública es importante.

#### CUADRO 1 – Cobertura de educación en primera infancia.

edad	cantidad	% cobertura total	% cobertura pública	% cobertura privada
0	6804	15	90	10
1	15646	33	80	20
2	22411	47	64	36
3	32794	68	68	32

FUENTE: Sistema Nacional de Cuidados 2011

La baja presencia de escuelas de tiempo extendido en el sistema público y el desarrollo marginal de servicios de cuidados infantiles públicos deja solamente dos estrategias disponibles para enfrentar la demanda del trabajo no remunerado y de cuidados.

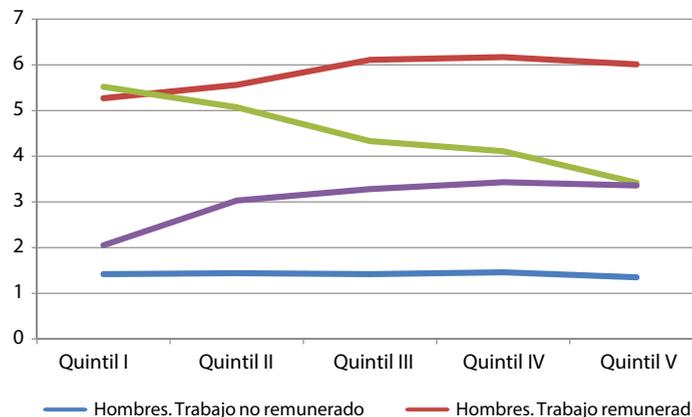
5 En un estudio de estimación de costos para la extensión de cobertura de las escuelas correspondientes al primer quintil de ingresos, se afirma que éstas corresponden al 20% del total de las escuelas urbanas. El total de escuelas correspondientes al primer quintil de ingresos asciende a 181, con una cobertura de unos 67 mil alumnos. De estas 181 escuelas, solamente 33 se encuentran actualmente funcionando en tiempo completo. Esta cobertura involucra solamente a 8 mil matriculados (Llambí et al 2010).

6 Si bien estos servicios tienen financiamiento público algunos son de provisión privada.

Estas estrategias son familiares o de mercado. Las primeras implican trabajo femenino no remunerado dentro de la familia y las segundas implican contratación de servicio doméstico o soluciones de mercado fuera del hogar. Para las mujeres pertenecientes a los quintiles más pobres de ingresos que no pueden acceder a las soluciones de mercado, esto implica una fuerte limitación a su capacidad de dedicarse al trabajo remunerado que restringe su autonomía económica y aumenta su vulnerabilidad.

En efecto, los datos sobre trabajo remunerado y no remunerado por quintiles de ingreso y sexo que muestra la gráfica 2 son precisos en mostrar esta configuración.

#### GRÁFICA 2 – Trabajo remunerado y no remunerado por sexo para quintiles de ingreso (horas por día)



FUENTE: CEPAL 2010 en base a módulo uso del tiempo ECH INE 2007.

Adicionalmente, estas mujeres que hoy llevan adelante los hogares y renuncian a realizar trabajo remunerado en forma

continua y formal, tendrán que romper su vínculo frágil con el mercado de trabajo en la vejez, con mayores probabilidades de encontrarse solas y sin beneficios de seguridad social.

En una población envejecida, el problema de los diferenciales de género en las historias laborales solo podrá empeorar en el futuro cercano. En Uruguay, el problema de la vejez ya existe. Desde la perspectiva de cuidados hay que tener en cuenta que el porcentaje de las personas con posibilidades de no ser autovalentes está creciendo rápidamente de 3,4 % del total de la población en 1975 a 5,2 en 2005 y se proyecta un aumento a 6,7% para el 2025 (FILGUEIRA et al 2011).

## PANORAMA DE POLÍTICAS EN URUGUAY

En Uruguay, estas contradicciones entre las arquitecturas de los riesgos sociales y la arquitectura de protección social se hicieron particularmente patentes en las últimas décadas dando lugar a una serie de reformas al viejo esquema (FILGUEIRA 2007).

Estas reformas responden a la dinámica interna del país y se mueven simultáneamente al ritmo de la región. La década de los noventa estuvo signada por la reforma pro mercado que institucionalizó una tendencia hacia los programas de inversión social focalizados y las privatizaciones en algunos sectores (en Uruguay fue la seguridad social el más significativo). El nuevo siglo y los gobiernos de izquierda marcaron un giro hacia la preocupación de integrar los programas de combate a la pobreza en la matriz de protección social existente, revelando un desplazamiento discursivo importante y un cambio grande en la batería de medidas adoptadas.

Estas reformas en Uruguay contienen medidas específicas diseñadas para el combate a la pobreza que se enmarcan en la tradición de los programas de transferencia no contributiva. Esas medidas están en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y son el Plan de Emergencia (programa que fuera ejecutado en dos años 2005-2007), Plan de Equidad (iniciativa de mediano y largo plazo puesto en marcha en el año 2008) y finalmente una reformulación con algunas variantes de este último plan que se concretó en el 2011: la Reforma Social. Esta reforma mantiene las innovaciones en materia de asistencia social instauradas en el plan de Equidad e incluye una segunda generación de programas definidos para el combate a la pobreza. Actualmente, los programas en funcionamiento son dos programas de transferencias monetarias (Asignaciones familiares y tarjeta Uruguay Social), cinco programas de revinculación educativa (Maestros comunitarios, Tránsito educativo, Aulas comunitarias, Formación profesional básica, Compromiso educativo), cinco programas de trabajo promovido (Uruguay Trabaja, Cooperativas Sociales, Uruguay Clasifica, Emprendimientos Productivos, Uruguay Integra) y los programas de incentivo a la contratación existentes en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Programa Objetivo Empleo). Entre la batería de programas vigentes hay tres programas nuevos, considerados estratégicos por la administración, que comenzaron las primeras fases de implementación en el año 2012 (los programas: Uruguay crece contigo, Jóvenes en red y la Estrategia interinstitucional de abordaje familiar: programa Cercanías). Adicionalmente el gobierno anunció la creación de un Sistema Nacional de Cuidados y generó un programa nuevo de vivienda (Plan Juntos).

El Plan de Emergencia logró una extensa cobertura alcanzando a 102.353 hogares beneficiarios (el 9,6% del total de hogares del país), de los cuales en el promedio del año 2007, aproximadamente el 70% percibió la prestación monetaria, el Ingreso Ciudadano. Esta prestación supuso un gasto público moderado que representa el 0,6% del PBI anual (ARIM y VIGORITO 2007).

El Plan de Equidad se pone en marcha a continuación del anterior y fue diseñado con la intención de crear una línea permanente de provisión social. En el año 2009 su cobertura llegaba al 84,6% de la población en situación de pobreza y representaba el 0,45% del PIB anual (CECCHINI y MADARIAGA 2011). "El mismo se enmarcó en una estrategia pública de reducción de la pobreza y desigualdad social, pero en su diseño preveía la articulación de las Asignaciones Familiares con otros programas sociales: Plan CAIF, Centros Diurnos, Jardines de Infantes--; Educación Básica –Maestros comunitarios--; Educación Media –iniciativas de revinculación a la enseñanza formal; aulas comunitarias; plan de formación profesional básica, pasantías y becas laborales--; Salud –atención primaria dirigida esencialmente a los adolescentes). Además, de un conjunto de prestaciones públicas como Apoyo en Alimentación –tarjeta prepaga para algunos hogares--; Programas de Participación Juvenil; Empleo –estrategias de empleo protegido, recalificación laboral y cooperativas sociales. De esta manera, este diseño pretendería ajustar la matriz de protección social del país e incorporar innovaciones para abordar las situaciones de pobreza." (MIDAGLIA y SILVEIRA 2011: 240).

En el año 2011 el Ministerio de Desarrollo Social aprueba un nuevo plan de acción en materia de protección social:

la Reforma Social que se define de la siguiente manera según el documento aprobado por el Consejo Nacional de Políticas Sociales en setiembre de 2011:

"La Reforma Social se inscribe en la estrategia de mediano y largo plazo ya definida en el Plan de Equidad 2007 cuando se asume el desafío de la construcción de una nueva matriz de protección social (...) capaz de ofrecer las respuestas integrales a los dilemas que la sociedad uruguaya enfrenta. El conjunto de las políticas económicas, el actual sistema tributario, el crecimiento sostenido del PBI, las políticas de estímulo a la inversión y la generación de empleo - entre otros vectores - concurren a consolidar una estrategia de desarrollo humano que conjuga crecimiento económico con justicia social. Precisamente se trata de garantizar que los frutos de la renta nacional sean distribuidos equitativamente entre toda la población, para que efectivamente se ejerzan plenamente los derechos sociales, económicos, culturales y políticos. Es por lo tanto una estrategia de desarrollo humano con cohesión social pues se orienta al aumento de las opciones de todas y cada una de las personas (en aspectos tales como el acceso al conocimiento, a alimentación adecuada, a servicios de salud de calidad, a vida más segura, a esparcimiento satisfactorio, a libertades políticas y culturales, etc.) posibilitando que éstas disfruten de vidas largas, saludables y creativas; con una vinculación virtuosa entre los mecanismos instituidos de integración y bienestar y el sentido de pertenencia y adhesión (comportamientos y valores compartidos) de las personas y grupos a la sociedad de la que forman parte. En consecuencia, la nueva matriz de protección debe, como se señalaba en el Plan de Equidad 2007, (...) considerar la actual estructura

de riesgos con una mirada prospectiva, esto es, dando cuenta de los desafíos a resolver en los próximos años. Si el desafío a encarar es la reducción sostenida y sustentable de la pobreza, la segmentación social y la desigualdad, ello solo es posible si se actúa articulada y coherentemente con variados instrumentos de las políticas públicas sobre todos los procesos sociales que las sostienen y reproducen. Si se renuncia a actuar en alguno de estos campos, o se actúa en forma parcial o desarticulada, (aunque ello comprenda la realización de algunas reformas), probablemente las mejoras alcanzadas no se sostengan en el mediano o largo plazo. En otras palabras es preciso continuar avanzando en la construcción de una nueva matriz de protección social: en sus componentes estructurales de carácter universal y en la red de asistencia e integración social, así como en los nexos entre ambos. De eso se trata esta Reforma Social.” (Consejo Nacional de Políticas Sociales 2011).

Esta Reforma Social define a comienzos de 2012 cuatro áreas prioritarias: las transferencias monetarias; el programa Uruguay crece contigo, el Sistema de cuidados y los jóvenes y adolescentes. El Ministerio de Desarrollo Social estableció estas prioridades señalando que el programa de Asignaciones Familiares proyecta aumentar el monto adjudicado a los hogares en los que viven varios menores e incorporar montos adicionales a los niños de 0 a 3 años; y, la tarjeta Uruguay social proyecta extender sus beneficios e incorporar una canasta energética. Asimismo se destaca dentro del sistema nacional de cuidados dos áreas, las licencias parentales y los planes piloto a desarrollarse en localidades del interior. Para los jóvenes y adolescentes el Ministerio señala como líneas prioritarias el programa

Jóvenes en red y la ley de empleo juvenil (Ministro Daniel Olesker en conferencia de prensa marzo 2012).

Se presentan a continuación los avances en la implementación de estos programas según han informado las autoridades recientemente.

La tarjeta Uruguay Social redefinió la focalización de la prestación para el año 2013 a partir de un relevamiento de datos sobre la tarjeta Uruguay Social. De los 65.000 hogares encuestados de agosto de 2012 a enero del año 2013, la mitad cambiará el nivel de beneficio: 16.382 recibirán una mayor prestación y 12.230 recibirán menos o dejarán de recibir la prestación. Entre estos últimos se incluyen los 11.336 hogares que ya no recibirán la tarjeta. (MIDES 2012).

El Ministerio de Desarrollo Social definió a comienzos del año 2013 que el objetivo es llegar a 30.000 tarjetas que tengan un valor duplicado para los hogares en situación más crítica y reducir el número total de tarjetas una cifra entre 63.000 y 65.000 (actualmente hay 88.000). Esa reducción global de las tarjetas se complementa con un incremento del valor de la prestación para el sector más crítico de la población (unos 30.000 hogares, entre los cuales un número importante, entre 15.000 y 20.000, ya reciben tarjetas de mayor valor). Por otra parte, informó que a partir del relevamiento realizado para ajustar la focalización hubo 500 derivaciones inmediatas a la Oficina de Derivaciones del Mides por situación de altísima vulnerabilidad y emergencia habitacional, 3888 derivaciones al programa Uruguay Crece Contigo, 3007 a Jóvenes en Red y 1300 a Cercanías (6 de febrero de 2013 Presidencia de la República)

En cuanto al desarrollo del Sistema Nacional de Cuidados, todavía no se ha presentado ningún proyecto de ley al

Parlamento vinculado a las licencias parentales y todo indica que no existe margen fiscal para implementar en este período un proyecto de esta envergadura. Efectivamente, comenzaron los primeros planes piloto para el sistema de cuidados y se han realizado actividades de capacitación para trabajadores vinculados a cuidados. Asimismo se están realizando relevamientos de información para identificar y programas mejor las potenciales prestaciones del sistema. El asesor en políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social sostuvo: “El año 2010 fue el momento de la creación del grupo de trabajo y poner las bases conceptuales. En 2011 fue el debate y en 2012 será la transformación de la síntesis de este proceso, que es una propuesta global que estaremos presentando al Gabinete Social. Vamos a hacer una experiencia piloto en ese campo y aspiramos a que sea una experiencia importante de aproximadamente 1.000 hogares, cuidadosamente seleccionados para poder evaluar esas experiencias y extraer de ahí información, evaluación, enseñanzas, para a partir de 2013 y 2014 ir generalizando esos servicios, entre otros.” (Contenidos FA 2012).

Uruguay Crece Contigo es un programa destinado a la primera infancia. En tres años pretende atender a 26.000 familias en situación de pobreza. En 2013 se propone llegar a todo el país. A diferencia de los otros programas de asistencia social, éste pertenece al Área de Políticas Territoriales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y no al Ministerio de Desarrollo Social, aunque está planteado como una articulación con las políticas sociales que llevan adelante el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud Pública, la Administración Nacional de Educación Pública, el Instituto

del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU). También el Plan Juntos pertenece a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Se trata de una iniciativa destinada a realizar intervenciones en vivienda y en infraestructura y equipamiento social de espacios públicos. Los primeros datos concretos sobre la implementación de este programa se ofrecieron en la Memoria enviada por el presidente al Parlamento en marzo de 2013. Se informa que el Plan Juntos apoyó a 1700 familias y realizó intervenciones adicionales en espacios públicos y prevé apoyar en el 2013 a 1000 familias (Presidencia de la República 2013). El presupuesto de Uruguay Crece Contigo para estos tres años de ejecución hasta 2015 es de 16 millones de dólares. La idea expresada por la coordinación del programa sobre esta nueva centralidad en las políticas sociales dirigidas a la primera infancia es que, pese a los avances logrados en la mejora de los índices sociales, existen “barreras de acceso” que impiden llegar con mayor fuerza a la población más vulnerable: las embarazadas y los niños hasta cuatro años de las zonas más pobres del país. La implementación comenzó en octubre de 2012 con 116 operadores que visitan las viviendas para relevar sus necesidades y realizar las coordinaciones con los otros servicios del Estado que pueden atenderlas. Cabe señalar que la justificación general del programa se apoya fundamentalmente en consideraciones y estadísticas vinculadas a la situación de pobreza y vulnerabilidad en relación con los problemas sanitarios provenientes de la falta de control en los embarazos y en los primeros años de vida. Así las primeras medidas tomadas a comienzos de 2013 por el programa apuntan directa y exclusivamente en este sentido. La estrategia inicial ha sido trabajar con 2200 hogares relevados por el

relevamiento realizado por la tarjeta Uruguay Social. Las acciones focalizadas dirigidas a la población con mayor índice de carencias críticas tienen cuatro modelos de intervención de los operadores sociales. Uno es el denominado “buen comienzo” que aborda a las embarazadas y sus necesidades. Otro la modalidad “puente” destinada a aquellas familias que con pocas intervenciones pueden retomar el contacto con los programas sociales. “Cercanía” y “acompañamiento” son las otras dos formas de abordaje para las familias con mayores necesidades. A cuatro meses de iniciado el programa se realizó una campaña informativa y con contenido educativo para las mujeres embarazadas y aquellas que tengan niños menores de un año a cargo que proponen generalizar a toda la población en esta franja para el mes de junio 2013.

El programa Jóvenes en Red se lanzó en junio de 2012 y está definido como un programa interinstitucional, coordinado por el MIDES, que busca promover el ejercicio de derechos de jóvenes desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo. Está planteado como un abordaje integral, territorial y en comunidad. La propuesta está dirigida a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años, que no estudien ni trabajen pertenecientes a hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza y que no tengan empleo formal. En la primera etapa, el programa llegará a unos 2000 jóvenes. Durante la primera fase del programa, que transcurrió durante los meses de agosto y setiembre de 2012, se transitó por los espacios, las casas, las familias y convocó a actividades puntuales. En los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2012 se comenzó a trabajar en la cercanía con estos jóvenes, a través de actividades recreativas y talleres temáticos. En esta

segunda fase las referentes temáticas, especialistas en el área psicosocial, brindaron su apoyo en temas como consumo, psicopatologías, dificultades de aprendizaje y violencia basada en género. En la tercera fase se trabaja en el desarrollo de los acuerdos educativos o de capacitación laboral. Luego se entra en la etapa de acompañamiento que se cierra con un egreso. El tiempo estimado de duración dentro del programa, más allá del proceso de cada joven, debería ser de un año. La idea es favorecer no sólo la inserción, sino también el acompañamiento a nivel educativo-laboral. Adicionalmente, se realizan actividades recreativas y deportivas, a seis meses de la creación del programa, se organizó una experiencia de enseñanza y práctica deportiva en la que participaron 250 jóvenes.

Esta revisión de los programas considerados prioritarios por el actual gobierno y las primeras medidas llevadas adelante parecen hasta el momento centrarse firmemente en la idea de focalización rigurosa en los 30.000 hogares más pobres, sin extender o considerar las situaciones de vulnerabilidad que afectan a otro segmento más amplio de la población, especialmente y, dada la falta de concreción de las iniciativas vinculadas a los cuidados, las mujeres con niños a cargo que no pertenecen a ese segmento de pobreza más extrema.

Por otro lado, es importante destacar que los programas reseñados se encuentran en sus fases iniciales y se están informando los primeros resultados de las intervenciones. Éstas, como puede apreciarse, con excepción de las prestaciones monetarias, tienen baja cobertura y poco alcance tanto en términos de sus planteos originales como en las primeras medidas implementadas. Se apunta fundamentalmente a iniciativas socio-educativas que no recogen problemáticas

vinculadas a las horas de trabajo no remunerado y la división sexual del trabajo. El programa orientado a primera infancia lo hace desde una concepción sanitaria y no da otras respuestas para la crianza inicial y el programa orientado a jóvenes en situación de desvinculación educativa y laboral tampoco contempla medidas que atiendan la problemática específica de las mujeres jóvenes con hijos a cargo.

## REFLEXIONES FINALES

La vocación integradora de los planes previstos por las dos últimas administraciones, así como la preocupación por integrar dimensiones y heterogeneidades de los procesos sociales que conducen a la pobreza y la desigualdad, es clara en los planes y programas diseñados. Suele suceder que Uruguay es estudiado y comparado internacionalmente desde la cartografía de sus programas sociales que condensan los debates y posicionamiento de varios actores. La construcción de la agenda, así como la política pública, es lenta y dialogada, dando como frutos documentos consensuales que recogen y mediatizan visiones que originalmente eran dispares. Esa cristalización de agendas distintas en documentos del gobierno tiene dos contrapartidas importantes. En primer lugar, se requiere un análisis de los alcances reales de la política pública para tener diagnósticos certeros. En segundo lugar, las voces de los actores que colocaron temas en la agenda pública quedan diluidas en los consensos alcanzados. Esta suerte de despolitización de algunos temas se hace evidente en instancias claves para las organizaciones de mujeres, como la incorporación del Plan de Igualdad en el Plan de Equidad o la definición de un Sistema Nacional de

Cuidados dentro de la Reforma Social. Nos vamos a detener en dos nudos problemáticos para la construcción de la igualdad:

### El estancamiento de la agenda de la igualdad

Si bien el Plan de Equidad incorpora un Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos y la Reforma Social da un paso más y se expide sobre la necesidad de instaurar un Sistema Nacional de Cuidados, a la fecha no se han implementado medidas que apunten a colectivizar los cuidados.

En el actual contrato de género, el reparto desigual de las tareas de cuidados empobrece de tiempo a las mujeres con claras consecuencias negativas, en particular para aquellas que no pueden comprar en el mercado los servicios de cuidados: dificultades de conciliación entre la vida laboral y familiar, falta de empleo, precariedad laboral y bajos ingresos laborales.

El año 2010 y 2011 estuvo signado por un debate nacional sobre el Sistema de cuidados, pero los pactos políticos para alcanzar el margen fiscal necesario no han dado frutos concretos aún. Los contenidos y medidas que asumirá este sistema nacional están todavía en etapa de elaboración pero sabemos hoy que su impacto será reducido.

Más allá de que no es posible evaluar el sistema y las medidas concretas que vendrán con él, sí podemos afirmar que el diseño centró sus baterías en las poblaciones beneficiarias (primera infancia, tercera edad y capacidades diferentes) y no en los nudos conceptuales, que entendemos, dieron origen al debate (la contribución social del trabajo no remunerado).

Por otra parte, la articulación entre las políticas activas de empleo y las transferencias monetarias tampoco se ha

implementado más allá de que se establece como uno de los propósitos del Plan de Equidad y la Reforma Social. El acceso sin restricciones de las mujeres al mundo laboral, no solo podría traducirse en un mayor incremento de sus ingresos, “sino también en una mayor inclusión social, dado el rol central que el trabajo remunerado ejerce en nuestras sociedades como espacio de reconocimiento social, mecanismo de distribución de derechos y acceso a beneficios sociales” (RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ 2009).

Adicionalmente, hay que destacar que la propia política del tiempo de los programas de asistencia está estructurada en torno al rol de las mujeres como cuidadoras. Si bien las condicionalidades no incrementan necesariamente el tiempo que las mujeres dedican al cuidado de los hijos e hijas, sí resulta en una consolidación de este rol cuidador<sup>7</sup>. Este efecto debe además entenderse dentro de un panorama más grande de la propia política del tiempo que incluye los desplazamientos por el territorio (transporte), el tiempo de los trámites en el sector público, la conciliación de los tiempos de los nuevos programas de apoyo escolar y liceal que operan sobre la base de una familia con una madre cuidadora que asiste a reuniones, inscribe en programas, controla asistencia a centro educativo y realiza controles sanitarios de los hijos a cargo. Puede apreciarse una suerte de tensión opaca entre una declarada vocación universalista y un diseño familístico y focalizado.

---

7 Es importante subrayar que en Uruguay, a diferencia de lo que sucede en otros países de la región, las contraprestaciones no han sido, hasta el momento, condicionantes para recibir las transferencias reforzando así el carácter de prestación para toda la población y no “para pobres” que le da el propio nombre de asignación familiar, el mismo que tiene la antigua prestación contributiva existente. Cuanto más punitivas las contraprestaciones, más se refuerza el rol cuidador de las mujeres en los programas y simultáneamente la política se aleja más de su vocación universalista.

## **Desplazamiento del discurso desde la redistribución igualitaria hacia el reconocimiento de la diferencia**

Nancy Fraser diferencia analíticamente dos dimensiones de la justicia: la redistributiva y la del reconocimiento. La primera remite a la distribución desigual, según la cual las estructuras económicas, los regímenes de propiedad y los mercados de trabajo privan a los actores de los recursos necesarios para una participación plena. A esta dimensión le corresponde una subordinación económica fundada sobre rasgos estructurales del sistema económico. La del reconocimiento, en cambio, se refiere a los efectos de las significaciones y las normas institucionalizadas sobre las posiciones relativas de los actores sociales, le corresponde una forma analíticamente diferente de subordinación, el *status*, fundada sobre modelos de valor cultural institucionalizados (FRASER 2003).

Además, Fraser ha señalado que una teoría de la justicia adecuada a nuestra época debe ser tridimensional, agregando a las dimensiones “distributiva” y “de reconocimiento”, la dimensión “política”. En este sentido, Fraser afirma que una idea global de justicia debe permitirnos aprehender el problema del marco como una cuestión de justicia, abarcando no sólo la distribución y el reconocimiento, sino también la representación para identificar las injusticias debidas a la falta de un marco adecuado y para evaluar los posibles remedios incorporando las dimensiones económica, cultural y política (FRASER 2006).

Si revisamos las preocupaciones que recoge hoy la agenda de políticas públicas se puede apreciar un desplazamiento

sostenido hacia el lenguaje del reconocimiento y hacia las políticas del reconocimiento. La insistencia en la subordinación de determinados grupos de acuerdo a modelos de valor cultural, representa una nueva configuración discursiva que desplaza el centro de gravedad del discurso desde lo distributivo hacia lo identitario, prevaleciendo la idea de que hay que identificar y atender a ciertos grupos o colectivos que se encuentran desvalorizados con respecto a otros. Para ejemplificar esta concepción presente en los discursos y en los planes de gobierno se puede ver en el documento base de la reforma social, la descripción que se hace de la nueva Matriz de Protección Social donde se establece que uno de los ejes transversales está “vinculado a atributos de las personas, tales como el género, la edad y el origen étnico-racial, que se ha comenzado a materializar en estrategias y planes de acción, ya elaborados o en proceso, tales como el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA); la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) 2010-2030 y su Plan de Acción 2010-2015; el Plan Nacional de Juventudes; el Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez; el Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación”.(CNPS 2011: 9). Este énfasis en lo identitario y la idea subyacente de administrar y corregir discriminaciones se amalgama con el lenguaje de la focalización y la idea de beneficiarios según “atributos” y deja de lado las raíces estructurales de los problemas de distribución. Ambas dimensiones son necesarias para dar cuenta de la justicia social, las luchas por la justicia racial y la justicia de género también se refieren a la distribución.

Desde el 2005 a la fecha hemos procesados cambios distributivos importantes que han tenido un impacto

distributivo de género: el ingreso de trabajadores no formalizados a la seguridad social, fundamentalmente el de las trabajadoras domésticas donde la población femenina es mayoritaria, la propia ley de trabajo doméstico, las asignaciones familiares no contributivas, el reconocimiento de un año de jubilación por hijo para las mujeres en trámite jubilatorio y el aumento diferencial de las jubilaciones y pensiones de menor valor por señalar algunas de las más paradigmáticas.

Pero el viraje a lo simbólico parece darse demasiado rápido cuando todavía no hemos procesados otros cambios de los factores que estructuralmente afectan a la distribución. Como se mencionó a lo largo de este documento, la magra concreción del debate y agenda en torno a cuidados, las licencias parentales y familiares, la redefinición de alcance y monto de las asignaciones familiares y aspectos regulatorios del mercado laboral que incrementen la compatibilidad e incentive la distribución entre sexos del trabajo remunerado y no remunerado, las políticas de tiempo en un sentido más micro. El planteo anterior sobre lo que queda por hacer y el relativo estancamiento de la agenda se refiere justamente a este desplazamiento hacia lo simbólico en un país en que todavía no ha transformado, o en palabras de Ferrara “no ha recalibrado”, su sistema de protección lo suficiente como para abandonar los desafíos en el plano distributivo (FERRARA 2007).

Esto es, a todas luces, importante para la búsqueda de la igualdad. Si no emprendemos estos desafíos, las mujeres seguirán sufriendo por un lado la pobreza de tiempo, y por el otro, sus posibilidades de alcanzar la autonomía, sin la cual no hay salida de la pobreza, se verán afectadas seriamente.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE, R. (Ed.) Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay. UNIFEM. Montevideo 2009.
- ANDERSON, J. Diálogos con los conceptos de “conceptos claves”. In: DESAFÍOS CONCEPTUALES DE LA POBREZA DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO, Primer Módulo. 2003. Disponible en: [www.eclac.org/mujer/reuniones/pobreza/PonenciaJeanineAnderson.doc](http://www.eclac.org/mujer/reuniones/pobreza/PonenciaJeanineAnderson.doc)
- ARIM, R.; VIGORITO A. *Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay: 1991-2005*. Instituto de Economía (UDE-LAR), Documento de Trabajo DT10/06. Montevideo 2007
- ARRIAGADA, Irma. “Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina”. En: Arriagada, I y Aranda, V. (Comp.) Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces. CEPAL – UNFPA. Santiago de Chile 2004. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/20555/P20555.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl>
- ARRIAGADA, Irma. La desigualdad de género como un indicador clave de igualdad en ISOQUITO. Una herramienta para el consenso. AFM – AECID, Montevideo 2010
- ASTELARRA, J. (coord.) Género y Cohesión social. Documento de trabajo 16. Fundación Carolina. Madrid 2007
- ATKINSON, A.; MARLIER, E. Analyzing and Measuring Social Inclusion in a Global Context, UN-DESA, New York 2010.
- AVILA, María Betania. O tempo do trabalho das empregadas domesticas: tensoes entre Dominacao/Exploracao e Resistencia. Editora Universitaria, Recife 2009.
- BATTHYANY, K. Autonomía de las mujeres y resistencias a la división sexual del trabajo al interior de las familias. Seminario Regional Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas. CEPAL. Santiago de Chile 2009.
- BRADSHAW, S. From structural adjustment to social adjustment: a gendered analysis of conditional cash transfer programmes in Mexico and Nicaragua. Global Social Policy, 8 (2), 2008.
- CECCHINI, S.; MADARIAGA, A. Programas de transferencias condicionadas. Cuadernos de la CEPAL N° 95. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2011.
- CEPAL Panorama Social de América Latina 2009. Santiago de Chile 2010.
- CEPAL-UNIFEM -República de Italia. Entender la pobreza desde la perspectiva de género, Serie Mujer y Desarrollo 54, Santiago de Chile 2004.
- CHANT, S. Dangerous Equations? How Female-headed

Households became the Poorest of the Poor: Causes, Consequences and Cautions. *In*: WORKSHOP FEMINIST FABLES AND GENDER MYTHS: Repositioning Gender in Development Policy and Practice, 2-3 Jul., 2003. Sussex: Institute of Development Studies, 2003.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES. La reforma social. 2011

HERNÁNDEZ, D.; ROSSEL, C. Políticas de tiempo y acceso para el cuidado infantil en Criar, trabajar, cuidar. Algunas consideraciones sobre políticas de cuidado, tiempo, acceso y trabajo. Programa Desarrolla - PNUD, Montevideo 2011.

FILGUEIRA, F. Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. Serie políticas sociales. CEPAL Santiago de Chile, 2007.

FILGUEIRA, F; GUTIÉRREZ, M; PAPADÓPULOS, J. A perfect storm? Welfare, care, gender and generations in Uruguay. *Development and Change*. V 42.#4. 2011

FERRARA Democratization and social policy in social Europe: from expansion to recalibration. 90 – 113 en Yusuf Bangura Democracy and Social Policy. Palgrave Mc millan. Ginebra 2007.

FRASER, N. Reinventar la justicia en un mundo globalizado en *New Left Review*. No. 36. Londres 2006.

FRASER, N.; HONNETH, A. Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange. Verso. NY, 2003.

GUTIÉRREZ, M. ¿Cuánto cuesta? El tiempo no se paga. Trabajo monográfico. Instituto de Sociología. Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010.

LAVALLEJA, M. Vulnerabilidades y riesgos de caer en situación de pobreza. Trabajo monográfico. Cotidiano Mujer. Montevideo, 2012.

LLAMBÍ, C; PERERA, M.; PIÑEYRO, L. ENIA. 2010 -2030. Estrategia nacional para la infancia y la adolescencia. 2010 – 2015. Dimensionamiento económico de la extensión del tiempo pedagógico en educación primaria. Informe final. CINVE/ ENIA 2010.

MIDAGLIA, C.; SILVEIRA, M. Políticas Sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos programas de Transferencias Condicionadas de Renta en: Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina. v.: 1, p.: 225 – 249. CLACSO Buenos Aires, 2011.

MARTÍNEZ FRANZONI & VOOREND. Blacks, Whites or Grays? Conditional Transfers and Gender Equality in Latin America. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 2012: 10.1093/sp/jxs008.

Ministerio de Desarrollo Social. MIDES 2012. Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo, 2013.

MILOSAVLJEVIC, V. Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina. Cuadernos de la CEPAL 92, CEPAL / UNIFEM, Santiago de Chile 2007

MOLYNEUX, M. Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State? *Unrisd Working Paper*. Geneva: Unrisd, 2006.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Informe y Memoria Anual de la gestión del Gobierno Nacional correspondiente al tercer período ordinario de la XLVII Legislatura. Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2012.

PRIBBLE, J. The Politics of Women's Welfare in Chile and Uruguay. *Latin American Research Review*. Summer 2006. Volume 41 (2): 84-111.

RICO, N. (coord.) El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay. División de Desarrollo Social. CEPAL. Santiago de Chile 2011

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ C. Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? Serie Mujer y Desarrollo. CEPAL Santiago de Chile, 2011

SERNA, M. (coord.). Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate. Facultad de Ciencias Sociales/ Clacso. Montevideo 2010.

SCURO, L. La pobreza desde un análisis de género. Revista de Ciencias Sociales N° 27 - Departamento de Sociología - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República. Montevideo, 2010.

SERRANO, C. La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina. Serie Mujer y Desarrollo 70. Santiago de Chile, 2005.

Sistema Nacional de Cuidados. Documentos Base. Base Por Población/Infancia. 2011.





# Políticas de combate a la pobreza y su impacto sobre la igualdad de género

*Informe Paraguay\**

Noviembre de 2012

---

**Verónica Serafni Geoghegan**

Economista, con maestría en Ciencias Sociales en FLACSO-México y doctorado en Economía en la UNAM-México. Fue consultora para el Sistema de Naciones Unidas, el BID y Banco Mundial, y coordinó de la Unidad de Economía Social del Ministerio de Hacienda entre 2008 y 2012.

*\* Este trabajo contó con el apoyo de Lilian Meza y María Liz Coronel en el procesamiento de las encuestas de hogares y con la lectura crítica minuciosa de Patricio Dobrée.*



## 1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivo describir las políticas de lucha contra la pobreza y sus implicancias sobre la igualdad de género, a la luz de la situación de pobreza y vulnerabilidad en la que se encuentran mujeres y hombres en Paraguay. El tema es de particular relevancia para el país, considerando que cuenta con indicadores sociales y económicos que lo ubican entre los países de la región en peores condiciones, pero que paralelamente se encuentra ampliando la cobertura de sus programas sociales.

La mayoría de estos programas tiene una fuerte influencia de la experiencia de otros países latinoamericanos, por lo cual un estudio regional permite avanzar en el conocimiento de las lecciones aprendidas y desafíos de los mismos y ayudar a mirarlos críticamente y con los “lentes” de género.

El estudio se inscribe en el marco del proyecto “Empoderando a las mujeres para luchar contra las desigualdades”, ejecutado por un consorcio regional de organizaciones compuesto por CFEMEA; SOS Corpo (Brasil); Cotidiano Mujer (Uruguay); Centro de Documentación y Estudios (Paraguay); y la Asociación Latinoamericana de Organizaciones

de Promoción al Desarrollo – ALOP (México), con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda.

El análisis de las políticas contra la pobreza desde una perspectiva de género en Paraguay requiere ubicarlas en el contexto socioeconómico. Esto permitirá valorar las posibilidades de impacto y los obstáculos para el logro de los objetivos propuestos.

El modelo económico paraguayo tiene una limitada capacidad para generar bienestar en la ciudadanía y ha sido un factor determinante en la pobreza y desigualdad. Por un lado, el crecimiento basado en la agroexportación de productos primarios casi sin valor agregado no puede absorber el crecimiento de la mano de obra. A esto se suman los escasos años promedio de estudio y la mala calidad de la educación, que no permiten contar con trabajo calificado. El acceso a la tierra constituye un obstáculo fundamental para la reducción de la pobreza, teniendo en cuenta que una proporción importante de la Población Económicamente Activa depende directa e indirectamente del trabajo agrícola.

Por otro lado, la inequidad y la baja presión tributaria hacen que las recaudaciones no logren financiar las políticas públicas requeridas para disminuir las brechas de desigualdad y

elevant las condiciones de vida de quienes están en la base de la pirámide. En este contexto social, político y económico, la lucha contra la pobreza se vuelve titánica, ya que ni el crecimiento, ni la redistribución contribuyen de manera sustancial. De ahí que los avances en la reducción de la pobreza, desde cualquier concepto y/o metodología, hayan sido lentos y con muchas fluctuaciones en el periodo estudiado.

Un modelo productivo que concentra la propiedad de la tierra y no genera trabajos dignos, junto con la ausencia de políticas económicas que modifiquen esta situación, hacen que la política social tenga limitaciones para lograr sus objetivos y en algunos casos termina siendo parcialmente reparadora de la situación creada por la estructura económica.

El rol de las mujeres en un Estado frágil y vulnerable adquiere centralidad, ya que ante la ausencia de políticas públicas que ofrezcan servicios de calidad, las obliga a implementar acciones para que desde la propia familia se generen las condiciones para minimizar los riesgos y maximizar el ingreso, los esfuerzos y el tiempo. La aceptación de un trabajo precario y el trabajo por cuenta propias son hechos que revelan el empeño por generar los ingresos y los bienes necesarios.

A pesar de las escasas oportunidades con las que cuentan las mujeres paraguayas y, particularmente las que se encuentran en situación de pobreza, ellas contribuyen con su ingreso y su tiempo al mantenimiento y reproducción social.

El bienestar de la familia y de las mujeres se enfrenta a políticas públicas de baja cobertura, mala calidad de su diseño, nula incorporación de la perspectiva de género y ausencia de una gestión pública eficaz y eficiente. Los vacíos

en la política pública para disminuir la pobreza y las desigualdades, entre ellas las de género, son muy evidentes: no existen políticas laborales activas ni pasivas, la juventud está ausente en el discurso y la gestión pública y la incorporación efectiva del enfoque de género es incipiente.

Las rígidas concepciones acerca de los roles masculinos y femeninos en la economía y sociedad continúan vigentes a juzgar por la información estadística: discriminación salarial, segregación ocupacional, alta responsabilidad de las mujeres en la familia.

Pero también hay que señalar algunos avances en los últimos años. La expansión de la cobertura de la mayoría de los programas y la implementación de nuevos, abre la oportunidad de trabajar al interior del sector público en la reducción de las brechas de género.

Este documento está dividido en cuatro partes. La primera presenta los principales programas que contribuyen a la lucha contra la pobreza en Paraguay, describiendo su objetivo, cobertura y desafíos para el corto plazo. La segunda parte expone el marco conceptual de la pobreza con que se trabaja el análisis empírico del tercer apartado. Finalmente, se exponen las conclusiones y desafíos más importantes en torno a los objetivos de reducción de la pobreza e igualdad de género.

## 2. LOS PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA

### 2.1. Descripción de los programas

La lucha contra la pobreza en Paraguay toma fuerza a partir de 2005, año en que se inician algunos programas

dirigidos especialmente hacia la población de bajos ingresos y/o en situación de vulnerabilidad.

La incipiente preocupación pública por esta problemática probablemente haya estado influenciada tanto por eventos nacionales como internacionales. Paraguay es signatario de numerosos tratados que obligan al Estado a implementar acciones para su cumplimiento. Los más importantes son la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (Ley Nro. 1/89); el Protocolo de San Salvador (Ley Nro. 1.040/97) sobre derechos económicos, sociales y culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley Nro. 5/92) y su Protocolo facultativo (Ley Nro. 400/94); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley Nro. 4/92); la Convención sobre los Derechos del Niño (Ley Nro. 57/90); y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Ley Nro. 1.215/86). También ratificó convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que afectan particularmente a las mujeres y a las personas en situación de pobreza. Entre estos instrumentos se encuentran el Convenio Nro. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Ley Nro. 234/93); el Convenio Nro. 111 relativo a la Discriminación en materia de empleo y ocupación (Ley Nro. 1.154/96); el Convenio Nro. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo (Ley Nro. 2.332/03); el Convenio Nro. 156 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares (Ley Nro. 2.338/07).

Por otra parte, al suscribir la Declaración del Milenio en el año 2000, Paraguay se comprometió a cumplir las metas

establecidas en los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio. La mayoría de ellas hacen referencia a la pobreza, tanto en sus causas como en sus consecuencias. Este compromiso internacional fue relevante para un aparato estatal acostumbrado a firmar acuerdos internacionales y aprobar leyes, pero no a diseñar y financiar políticas y programas que impliquen el efectivo cumplimiento de los derechos.

Además de avanzar en las ratificaciones señaladas, en 2006 se aprueba la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza (ENREP), que incluye por primera vez la creación de una Red de Protección Social dirigida a la población en situación de pobreza extrema. A través de esta red se articularían y coordinarían los programas en implementación de manera a potenciar sus resultados. En este periodo también estaba vigente el II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (PNIO) impulsado por la Secretaría de la Mujer –ahora, Ministerio de la Mujer–, que tendría continuidad a partir de 2008 con el III PNIO.

En 2008, con el nuevo gobierno<sup>1</sup>, se aprueba el Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013 (PEES), cuyo objetivo primordial es lograr un crecimiento económico con inclusión social, a través de una mayor generación de empleo y con mejor distribución del ingreso. El PEES incluye

---

<sup>1</sup> En agosto de 2008, el ex-obispo católico Fernando Lugo asumió la Presidencia de la República del Paraguay, después de haber ganado las elecciones generales en abril del mismo año. A partir de entonces, el gobierno pasó a manos de una coalición de partidos y movimientos de diversas tendencias ideológicas, denominada Alianza Patriótica para el Cambio. Por primera vez, después de más de seis décadas, se produjo una alternancia en el Poder Ejecutivo. En junio de 2012, el gobierno de Fernando Lugo fue depuesto por medio de un juicio político llevado a cabo por el Congreso Nacional. Este hecho fue calificado como un "golpe parlamentario" por numerosos movimientos y organizaciones sociales y por diversos gobiernos de la región.

entre sus metas la reducción de la pobreza. En 2010, la Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 (PPDS) le da mayor fuerza a los objetivos sociales de la gestión de gobierno 2008-2013 a partir de sus 2 ejes estratégicos: “Calidad de vida para todos y todas” e “Inclusión social y superación de la pobreza y desigualdad”. La PPDS, buscando centrar esfuerzos en la reducción de la pobreza, define 11 programas prioritarios para la gestión 2010-2013 denominados “emblemáticos”. El objetivo de estos programas “además de asegurar el ejercicio de derechos básicos, es la promoción de las personas hacia mejores niveles de calidad de vida y bienestar, generando capacidades, facilitando oportunidades y fortaleciendo de esta forma el capital humano y social” (Gabinete Social, 2010: 22).

Al compromiso gubernamental se agrega el de la sociedad civil, con dos iniciativas: la Campaña “Desarmemos el presupuesto” y la Plataforma “Paraguay sin excusas contra la pobreza”. La primera de ellas busca incidir en el aumento del nivel y calidad del gasto social y es llevada adelante por unas 14 organizaciones y gremios. La segunda está conformada por 50 organizaciones paraguayas de derechos humanos, que se unieron en 2005 para impulsar acciones de demanda y exigibilidad de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC).

El movimiento feminista y diversas organizaciones de mujeres, por su lado, a través de los informes de Beijing + 5 y + 10, los informes sombra CEDAW y campañas particulares, han incorporado al debate y la agenda pública numerosos problemas que afectan a las mujeres, especialmente a las que se encuentran en situación de pobreza. Los temas que

generaron mayor interés fueron los de la violencia intrafamiliar y la salud sexual y reproductiva.

El rol de la cooperación internacional ha sido sumamente importante en la difusión de estos instrumentos y en la asistencia técnica para ponerlos en práctica. En las políticas contra la pobreza, organismos de cooperación participaron activamente ayudando al país al diseño de planes y programas, así como a iniciar su implementación.

A continuación se presentan los principales programas que tienen objetivos explícitos y/o su diseño e implementación han priorizado a la población en situación de pobreza. Los programas han sido clasificados según el tipo de política que afectan: protección social, salud, educación, producción agrícola, energía y habitabilidad. La mayoría de ellos están entre los llamados Programas Emblemáticos<sup>2</sup>.

### 2.1.1 Identidad

#### *Incluyendo a las personas en el ejercicio de su derecho a la identidad*

Este programa tiene como objetivo garantizar que todas las personas habitantes de Paraguay accedan a su documento de identificación civil. Entre las principales líneas de acción se encuentran: a) inscripción de los hechos vitales y actos jurídicos relacionados al estado civil de las personas; b) campañas masivas de inscripción y cedulación en forma

---

<sup>2</sup> Este apartado se elaboró a partir de la información disponible en la Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020

conjunta con el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional; c) fiscalización de oficinas registrales; d) digitalización de actas; e) readecuación del sistema informático. El programa se inició en 2009 y se espera que para 2013 el 100% de la población cuente con cédula de identidad, lo cual implica haberse inscripto previamente en el Registro Civil. En Paraguay existe un subregistro que abarca aproximadamente un 30% de la población, lo cual representa cerca de 1.800.000 personas indocumentadas, incluyendo en esta cifra los 153.000 niños y niñas que en promedio nacen por año. De cada 100 niños y niñas menores de un año, 66 no poseen su documento de identidad. Debido a esta situación, muchos de ellas y ellos no pueden ingresar a la escuela, pues éste es un requisito para poder inscribirse. Las mujeres y los pueblos indígenas están particularmente afectados por la falta de cédula de identidad.

### 2.1.2 Protección social

#### *Tekoporã*

El objetivo de este programa es romper con la transmisión generacional de la pobreza. *Tekoporã* es un programa de transferencia monetaria con corresponsabilidades en el que se entrega un monto de dinero (200.000 gs. / 45 us\$, en promedio por familia) a cambio de que niños, niñas y adolescentes permanezcan en la escuela y cumplan con el esquema de vacunación obligatorio y de que las mujeres embarazadas cuenten con los controles prenatales obligatorios. El programa inició su implementación en 2005 con alrededor

de 5.000 familias en situación de pobreza extrema ubicadas en los distritos de la pobreza. Para 2008 este programa logró incorporar a unas 15.000 familias y en 2010 llegó a una cobertura de 100.000, aunque luego disminuyó a 90.500 en 2012. Con este número, *Tekoporã* incluye al 45% de las familias en situación de pobreza extrema. Los instrumentos de focalización (territorial y del hogar) asumen el concepto de pobreza multidimensional, ya que están conformados por variables que hacen referencia a la situación de la vivienda, al acceso agua potable y a servicios públicos como salud y educación. Las mujeres son las beneficiarias prioritarias de la transferencia del subsidio, lo cual en algunos casos podría ser interpretado como una situación desventajosa, debido a que, siendo ellas las principales responsables del cuidado en el hogar, también serían las encargadas de cumplir con las obligaciones requeridas para recibir el subsidio. Por otra parte, también hay que considerar que en comparación con los hombres un mayor número de mujeres carece de cédula de identidad vigente. Consecuentemente, en muchos casos el subsidio es transferido a un hombre, sin que probablemente se modifique la asignación de roles de género en el espacio doméstico y en el cumplimiento de las responsabilidades asumidas.

#### *Pensión alimentaria para adultos mayores*

Esta política tiene como objetivo mejorar la autonomía económica de las personas adultas mayores de 65 años en situación de pobreza. Consiste en la entrega de un subsidio equivalente al 25% del salario mínimo (414.000 gs. / 93 us\$). Inició su implementación en 2010 con 3.000 personas

beneficiarias; pasó a 25.000 en 2011; y llegó a 48.000 en 2012. Con esta cobertura, se llegaría al 34% de la población objetivo. El instrumento de focalización es el mismo que en el caso de *Tekoporã*, pero con ajustes para adaptarlo al sector urbano, que es donde se encuentra la mayoría de las personas adultas mayores en situación de pobreza. La política tiene una cobertura más amplia entre las mujeres (52,6%) que entre los hombres (47,4%) debido a que las primeras presentan una mayor esperanza de vida. Sin embargo, en los pueblos indígenas, las mujeres están menos representadas por la falta de identificación, lo cual las afecta más que a los hombres (Ministerio de Hacienda, 2011).

### *Abrazo*

El programa Abrazo se inició en 2005 con el propósito de contribuir a la disminución de la pobreza infantil en Paraguay. Su principal estrategia es promover el ejercicio de los derechos a la salud, educación y protección familiar por parte de los niños y las niñas trabajadores en la vía pública. Además busca desarrollar sus capacidades de acuerdo al ciclo de vida en el que se encuentran. Está conformado por cuatro componentes: a) Calle (monitoreo de la presencia en calle de niños y niñas y trabajo de vinculación con el programa); b) Centros de Protección, Abiertos y Comunitarios (atención en educación; salud básica e higiene; alimentación y recreación a las niñas y los niños beneficiarios, en un horario opuesto al de la escuela); c) Apoyo familiar (acompañamiento psicosocial; orientación a personas adultas en iniciativas económicas; inclusión en

la comunidad; cobertura de servicios básicos); d) Articulación institucional (redes de servicio). A las familias que se encuentran en pobreza extrema se les entrega un bono en efectivo y, si tienen niños y niñas menores de 5 años, también una canasta de alimentos. La focalización se realiza por medio del mismo instrumento de los dos programas anteriores<sup>3</sup>. Actualmente tiene una cobertura de aproximadamente 6.000 niños y niñas, con lo cual se acercaría al 100% de la niñez en situación de calle en las principales ciudades del país. Debido a que existen otros tipos de trabajo infantil que afectan a unos 242.000 niños y niñas entre 10 y 17 años (CÉSPEDES, 2004), el programa ha iniciado su expansión hacia algunos de estos ámbitos de explotación (olerías y caleras principalmente). Uno de los problemas que más afecta a las niñas, sobre todo, es el criadazgo, para el que no hay una estrategia particular, aunque sí ha habido campañas desde hace varios años y se asume que han tenido un impacto positivo. Si bien el programa no tiene incorporado el enfoque de género explícitamente, se firmó recientemente un convenio entre una organización internacional y una empresa financiera nacional para incorporar a las madres a un programa de inclusión financiera (ahorro) que sí cuenta con el enfoque. Esta iniciativa consiste en proveer educación financiera a las madres e incentiva –a través de premios– el ahorro mensual de una parte de la transferencia que reciben como titulares del programa Abrazo.

---

3 *Tekoporã y Pensión alimentaria para adultos mayores.*

### *Ñamba'apo. Programa de trabajo temporal*

La finalidad de este programa es contribuir a la inclusión social y la superación de la pobreza y la desigualdad a través del acceso a un trabajo temporal y del desarrollo de capacidades para la empleabilidad. El programa tiene dos componentes: la capacitación para el trabajo y una transferencia monetaria, llamada también Seguro de Fomento al Empleo. Ésta incluye acciones de contraprestaciones que deben cumplir las personas beneficiarias como la participación en la construcción o mejoramiento de pequeñas obras de infraestructura de interés comunitario. La población beneficiaria del programa son las personas en situación de vulnerabilidad, especialmente jefas y jefes de hogar, así como personas que se encuentran dentro de otros programas emblemáticos y que viven próximas a los lugares donde se desarrollan las obras de interés público. El programa se inició en 2010 y para 2011 y 2012 se tenía previsto una cobertura de 5.000 personas. Es bastante pequeño, dado el número de personas desempleadas en el país: 188.000 habitantes. El desempleo afecta más a las mujeres y la situación empeora en las jóvenes.

### *Complemento nutricional*

El programa se crea en 1995 con el objetivo de contribuir a la permanencia de los niños y niñas en las escuelas, aumentar el rendimiento escolar y mejorar los hábitos alimenticios con un complemento nutricional consistente en un vaso de leche con un alimento sólido (pan lacteado o galleta fortificados). La población infantil afectada pertenece a escuelas

públicas del nivel inicial y primario. El programa, a pesar de contar con los recursos requeridos, no cumplió con la cobertura esperada. Si bien en los últimos años fue ampliándose, actualmente no alcanza la cobertura universal de la población objetivo. En parte, esta situación se podría atribuir a que no existe un sistema de monitoreo. Por otra parte, también se debe considerar que el programa está a cargo de los gobiernos departamentales, lo cual dificulta la obtención de información cierta sobre la niñez beneficiada (IMAS, 2012).

### *Programa alimentario nutricional integral (PANI)*

Desde su creación en 2005, el objetivo de este programa fue mejorar la calidad de vida de la población paraguaya con un enfoque preventivo e integral, favoreciendo la recuperación nutricional de poblaciones vulnerables. En 2012 se promulga de la Ley Nro. 4.698/12 que formaliza el PANI y enfoca sus intervenciones específicamente en la niñez y las mujeres embarazadas con la finalidad de “garantizar la prevención, asistencia y control de la desnutrición o cualquier situación de vulnerabilidad nutricional”. La ley establece que las personas beneficiarias recibirán mensualmente y en forma gratuita un complemento nutricional. También se prevé la asistencia al entorno familiar en cuestiones relacionadas con buenas prácticas alimentarias y de crianza. El PANI consiste actualmente en la entrega de 2 kilos de leche entera enriquecida con hierro, calcio, zinc, cobre y vitaminas a niños y niñas con bajo peso durante 12 meses y a mujeres embarazadas desde que son ingresadas al programa, independientemente del tiempo de embarazo y 3 meses

más después del parto. Con la cobertura actual, el programa llega aproximadamente al 25% de su población objetivo, si se proyecta la cantidad de personas desnutridas de 2005 a 2012. La detección de desnutrición se produce en los puestos de salud o las Unidades de Salud de la Familia (USF) cuando las personas van a consultar.

### *Seguro de salud para las trabajadoras domésticas remuneradas*

Si bien en el Código Laboral ya existía la obligatoriedad del seguro y la Carta Orgánica del Instituto de Previsión Social las incluía desde 1967, recién en 2009 este derecho fue extendido a todo el país. Anteriormente, este derecho sólo podía ser ejercido por las trabajadoras de Asunción, la capital. El seguro prevé acceso a atención médica básica para las personas empleadas en el sector del trabajo doméstico y para sus familias. Sin embargo, no brinda prestaciones en casos complejos ni permite acceder a una jubilación. Según la Encuesta de Hogares 2011, existen unos/as 200.000 trabajadores/as domésticos/as. De este total, el 90% son mujeres. Actualmente están inscriptos/as unos/as 6.000 titulares (88% mujeres) (IPS, 2012).

### **2.1.3 Salud**

#### *Atención primaria a la salud (APS)*

El programa tiene como objetivos: a) acercar el sistema de salud a las familias y sus comunidades, brindando servicios integrales para atender cerca del 80% de los problemas

de salud de la población adscripta a cada Unidad de Salud de la Familia (USF); b) estimular la participación social, trabajando en base a territorios sociales y buscando impactar sobre los factores de determinación social; y c) articular y vertebrar el Sistema Nacional de Salud, actuando como puerta de entrada, jerarquizando y ordenando la atención. El principal instrumento de este programa son las USF, conformadas por un/a médico/a, un/a licenciado/a en enfermería, un/a auxiliar de enfermería y cinco agentes comunitarios/os. Cada USF cubre aproximadamente entre 3.200 a 3.500 personas. El programa se inició en 2008 con la instalación de 12 USF y para finales de 2012 se espera contar con 700 USF, las cuales cubrirían aproximadamente una población de 2.300.000 habitantes (alrededor del 36% de la población total). La mayoría de las USF fueron instaladas en los distritos de mayor incidencia o profundidad de pobreza, buscando complementar las transferencias monetarias con corresponsabilidad que exigen a las familias el cumplimiento de atención prenatal a las mujeres embarazadas y de vacunación a niñas y niños (Ministerio de Hacienda, 2011b). A través de los USF se realiza también la detección de desnutrición, para el acceso al PANI.

### **2.1.4 Educación**

#### *Paraguay Lee y Escribe*

El objetivo de este programa es satisfacer las necesidades educativas de personas jóvenes y adultas que no han aprendido a leer y escribir, como puerta de entrada a

un proceso de educación a lo largo de toda la vida y a una participación más activa en la sociedad. Cuenta con los siguientes componentes: a) Alfabetización inicial (inicio del proceso de alfabetización a través de la formación de docentes y la distribución de materiales didácticos); b) Alfabetización de jóvenes y adultos (educación integral – formal y no formal– e intercultural bilingüe dirigida a personas con más de 15 años que no han aprendido a leer y escribir); b) Campaña Nacional de Alfabetización (estímulo para la inserción de personas jóvenes y adultas a programas de Educación Permanente); c) Pos-alfabetización (consolidación de competencias desarrolladas en etapas de alfabetización); d) Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización (medición de los niveles de alfabetización de la población involucrada) (MisiegoTelesca, 2011). La cobertura del programa en el periodo 2011-2012 es de 100.000 personas. Se inició su implementación en los distritos de mayor pobreza, priorizando a las personas que participan en el programa de transferencias monetarias con corresponsabilidad (*Tekoporã*). Se estiman unas 223.000 personas mayores de 15 años que no leen, ni escriben, lo cual representan un 5,2% de la población total de Paraguay.

### 2.1.5 Producción agrícola

#### *Programa nacional de seguridad alimentaria para la agricultura familiar*

Este programa se creó en 2009 para mejorar la disponibilidad y el acceso a alimentos de calidad, en suficiente

cantidad e inocuos en las fincas, mediante el incremento de la productividad, la producción sustentable, la diversificación, la comercialización y el fortalecimiento del capital humano y capital social de sus beneficiarios y beneficiarias. Tiene un enfoque de intervención territorial, focalizada en grupos específicos de la agricultura familiar. Se articula y coordina con otros estamentos técnicos, financieros y organizacionales de la institucionalidad nacional y local, apuntando al fortalecimiento del capital humano y del capital social; a estrategias direccionadas y diferenciadas según necesidades y potencialidades de la población objetivo; y al fomento de la calidad e inocuidad de la producción de rubros alimenticios, que aseguren el consumo familiar y faciliten la comercialización. El programa concentra sus acciones en familias campesinas que habitan en asentamientos rurales del territorio nacional; comunidades de pueblos indígenas; familias de zonas rurales incorporadas al programa *Tekoporã* (transferencias monetarias con corresponsabilidad); y otras familias de la agricultura familiar, a través de sus organizaciones. Para 2011 sus actividades llegaban a unas 40.000 familias del primer grupo, 7.000 del segundo, 22.000 de *Tekoporã* y 19.000 de las del cuarto grupo. De esta manera para 2013 la meta es ampliar la cobertura a 130.000 familias, lo que es equivalente a aproximadamente el 53% de las fincas o explotaciones agropecuarias de la Agricultura Familiar. Desde 2011 inició la incorporación de la perspectiva de género en la implementación a través de estudios sobre la situación de la mujer campesina en términos de su rol en la agricultura familiar campesina, su importancia económica y social y su perfil sociodemográfico, la capacitación y sensibilización de

los/as extensionistas sobre estos temas y otros metodológicos, la creación de un producto financiero específico por parte del Crédito Agrícola de Habitación y la inclusión de indicadores de seguimiento desagregados por sexo.

### **2.1.6 Energía**

#### *Tarifa social de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE)*

La tarifa social consiste en una exoneración de los costos (subsidio) a la tarifa por el suministro de energía eléctrica de usuarios y usuarias de escasos recursos económicos de consumo residencial que se abastezcan en baja tensión monofásica, tengan una llave limitadora de corriente de 16 o menos amperes. La exoneración puede ser del 25%, 50% y 75% de acuerdo al nivel de consumo. La cobertura actual llega a unas 350.000 familias, equivalentes a unas 1.500.000 personas (ANDE, 2012). Si se considera que existen alrededor de 1.300.000 pobres extremos (DGEEC, 2012b) y que no existen errores de inclusión y exclusión, se podría asumir que se ha llegado a cubrir a esa población.

### **2.1.7 Habitacional**

#### *Abastecimiento de agua y saneamiento*

Este programa tiene por objetivo facilitar el acceso a los servicios de agua y saneamiento en condiciones adecuadas de calidad, cantidad y sostenibilidad en las localidades

urbanas menores a 10.000 habitantes, como así también en la población rural e indígena que cumplan con los criterios técnicos de elegibilidad. El programa viene desarrollándose desde hace varios años. La meta del Milenio relativa a agua potable es una de las pocas que Paraguay cumplirá, no así la de saneamiento. Todavía queda una brecha del 20% en agua potable y 60% en saneamiento, con una mayor exclusión de pueblos indígenas y población pobre rural. Para el año 2011 y siguientes el programa espera incorporar anualmente al servicio de abastecimiento de agua a 50.000 habitantes, mientras que al de saneamiento a unos 12.000. El criterio de progresividad del programa es el mismo utilizado en los demás programas: el Índice de Prioridad Geográfica que focaliza los distritos de mayor profundidad de pobreza.

#### *Mejorando las condiciones de habitabilidad*

El programa se propone contribuir a la reducción del déficit habitacional que enfrentan las familias en situación de pobreza y extrema pobreza en áreas urbanas y rurales y los pueblos indígenas, mediante la construcción y mejoramiento de viviendas, promoviendo el suministro de los servicios básicos y la regularización de la tenencia de la propiedad. En las zonas urbanas, este programa cuenta con dos proyectos. Uno de ellos es *Vy'aRendá*, el cual se dirige a familias en situación de pobreza y extrema pobreza que viven en condiciones precarias y no pueden acceder a préstamos en el mercado privado de créditos. El segundo se denomina *Mercosur Roga* y sus componentes son: modelo de gestión y financiamiento adecuado, comunidad organizada

y fortalecida, y asentamientos humanos mejorados. Este último, busca la provisión de viviendas, infraestructura de servicios básicos y equipamiento comunitario, con un diseño integrado a la trama urbana de la ciudad y el mejoramiento de las condiciones físico ambientales de la vivienda y su entorno. En el caso de las zonas rurales, el programa se implementa a través de la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (Cepra). En este marco, se busca el mejoramiento de la condición del hábitat rural en los asentamientos seleccionados, mediante la implementación de acciones para el mejoramiento de sus viviendas, promoviendo el desarrollo integral y la salud de las personas. El programa se inició en 2008 y fue aumentando progresivamente su cobertura. Desde 2010 se esperaba cubrir unas 15.000 soluciones habitacionales por año. El déficit habitacional estimado en el Paraguay es de 800.000 viviendas, de las cuales, alrededor de 100.000 corresponden a la necesidad de construcción de nuevas viviendas y unas 700.000 corresponden a viviendas existentes con algún tipo de déficit (ampliación, mejoramiento o mejoramiento y ampliación al mismo tiempo).

## 2.2. Reflexiones generales

La lucha contra la pobreza y las desigualdades, al igual que cualquier objetivo que busque mejorar las condiciones de vida y el bienestar de las personas, requiere políticas públicas que atiendan las causas principales de manera integral y una cobertura suficiente para que los avances sectoriales constituyan efectos multiplicadores a nivel macro (social, político y económico). Al final, lo que se espera es

que una Nación se constituya como tal a partir de una identidad compartida surgida de la cohesión social y del imperio de la democracia entendida no sólo como régimen electoral sino fundamentalmente como un sistema de valores y un mecanismo para la inclusión regional, social y económica. Por lo tanto, la reducción de la pobreza y de las desigualdades constituye un fin en sí mismo, pero también un medio.

Las causas de género de la pobreza y la desigualdad fueron ampliamente estudiadas. Desde el trabajo pionero de Ester Boserup (1970) donde expone la forma diferenciada en que el desarrollo en los países del Tercer Mundo afectó a hombres y mujeres, hasta los estudios actuales de centros universitarios de estudios de género, universidades, organismos de cooperación internacional, redes de mujeres y economistas feministas, la evidencia empírica llegó a conclusiones casi irrefutables en la actualidad.

A partir de estos trabajos, la división sexual del trabajo aparece como el cimiento sobre el cual se construye el andamiaje causal de la pobreza y la desigualdad de las mujeres. Con la separación entre los roles productivos y reproductivos, asignados diferencialmente a hombres y mujeres, se construyen normas, instituciones, representaciones de lo que es “masculino” y “femenino”, la valoración y el reconocimiento de las necesidades, acciones, comportamiento, funciones y roles. La responsabilidad socialmente otorgada a las mujeres del trabajo doméstico y del cuidado familiar se traduce en la disponibilidad de menor tiempo para la actividad laboral, social o política; su rol biológico trasciende la procreación y se proyecta hacia el cuidado de los demás, sin importar si estos son de la familia, dependientes o no

dependientes. De allí que, además del cuidado de la niñez y dependientes de la familia, las mujeres también se ocupan de los hombres no dependientes de la familia y de la sociedad en general a través de su trabajo remunerado como docente o personal de salud. La escasa valoración del trabajo reproductivo y de cuidado al interior de la familia se traslada también al mercado.

La asignación del rol reproductivo a las mujeres se termina traduciendo en menores oportunidades sociales, económicas y políticas. Las mujeres ingresan al mundo del trabajo en condiciones desiguales ya que tienen menor acceso a los activos y los recursos necesarios para ser productivas: tierra, créditos, educación formal y técnica, redes e información. A esto se agrega que, aun cuando tengan algún acceso a dichos recursos, las representaciones sociales dominantes en el mercado se traducen en discriminación salarial y segregación ocupacional. Además, la legislación vigente promueve su exclusión formal de los beneficios de la seguridad social y del sistema financiero, entre otros. En el mundo social y político, su escasa participación y representación en los espacios de poder resta a las mujeres capacidad de negociación y de incorporación de sus demandas, necesidades e intereses específicos. Su falta de inserción en redes de apoyo y de información disminuye su capacidad para lograr su autonomía económica.

La información analizada en el apartado estadístico que se presenta más adelante da cuenta de las brechas de género en Paraguay y permite construir algunas hipótesis para avanzar más allá en el estudio de los factores que determinan la situación actual de las mujeres. Ellas han

incrementado sus capacidades educativas y otros aspectos que contribuyen a mejorar sus oportunidades laborales y de construcción de capital social. Sin embargo, el aumento de sus capacidades no se ha traducido en la misma proporción en mayores oportunidades económicas y políticas. En materia económica esto se refleja en los menores ingresos que perciben y el nivel de subutilización de su fuerza de trabajo. Si además consideramos el acceso a activos, la situación empeora, sobre todo para las mujeres campesinas, cuya exclusión en el acceso a la tierra y al crédito es bastante mayor que en el caso de los hombres.

Esta situación muestra que los efectos de una desigual distribución sexual del trabajo van más allá del ámbito familiar y que también las instituciones del mercado y del sector público contribuyen a la reproducción de las desigualdades. El mercado paga menores salarios bajo el supuesto de mayores costos de la contratación de mujeres debido a la maternidad y a sus menores ventajas comparativas (BECKER, 1987). El rol regulador del Estado en el logro de eficiencia económica adquiere relevancia desde esta perspectiva, ya que podría crear los mecanismos para que el mercado cuente con las condiciones e información necesaria de manera que el acceso de las mujeres al mundo laboral se rija por criterios de eficiencia y no por pautas culturales de género.

Por su parte, el sector público, como implementador de acciones a través de sus políticas, también amplía las desigualdades. Esto sucede, por ejemplo, cuando las condiciones de acceso a una política no se adaptan a la realidad de las mujeres y su triple rol. Igualmente sucede cuando se imponen a las mujeres condiciones similares a la de los

hombres para recibir asistencia técnica o crediticia o cuando se incluye trabajo no remunerado de las mujeres en la implementación de las políticas. El modelo aplicado en los programas *Tekoporã*, *Abrazo*, PANI, APS y PPA ilustra esta última situación. Ninguno de ellos, a excepción del PPA, que en 2011 empezó a trabajar en ese sentido con el apoyo del Ministerio de la Mujer, incluye un enfoque de igualdad de género que podría promover, entre otras cuestiones, la corresponsabilidad de los hombres y las mujeres en el cuidado de personas dependientes, la realización de tareas domésticas y el trabajo comunitario.

En Paraguay no hay evaluaciones sobre el impacto diferenciado por género de estos programas. No obstante, estudios realizados en América Latina a los programas de transferencias monetarias condicionadas muestran una diversidad de resultados cuyo análisis e interpretación hay que profundizar. En algunos, por ejemplo, se constata una mayor carga global de trabajo en las mujeres y violencia intrafamiliar, pero en otros se evidencia un mayor empoderamiento y más autonomía económica (RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2011). En Paraguay, los programas de las transferencias monetarias (*Tekoporã* y *Abrazo*) incluyen explícitamente el cumplimiento de obligaciones por parte de las familias para permanecer en el sistema; en otros casos hay compromisos implícitos y sin penalidades. Pero lo común en todos es asignar un rol central de la madre. Esta coincidencia se observa de modo más marcado en el caso de los programas de nutrición (PANI), de salud (APS) y de producción agrícola (PPA).

Por otro lado, no existe una política de conciliación entre la vida laboral y familiar y tampoco se incorporan acciones con este mismo fin al interior de los programas de lucha contra la pobreza. Si bien es cierto que existen algunas iniciativas puntuales de larga data como guarderías públicas, la mayoría de ellas está adscrita a algún gremio de funcionarios/as públicos. Con todo, la cobertura de guarderías en general es mínima y beneficia preferencialmente a mujeres de niveles socioeconómicos medios y altos (ECHAURI y SERAFINI, 2011).

Otro vacío importante es el constituido por las políticas de generación de trabajo remunerado. Para el sector agrícola hay una multiplicidad de programas, incluyendo el PPA, que requieren ser evaluados en su impacto general tanto como para las mujeres en particular. La ausencia de políticas laborales para el sector urbano o rural no agrícola, además, es un desafío enorme, dada la oferta de trabajo existente y el rol central del trabajo remunerado en la lucha contra la pobreza y la autonomía de las mujeres.

La evidencia empírica indica que cuando las mujeres acceden al trabajo remunerado, los resultados pueden ser contradictorios para ellas, ya que podría aumentar su autonomía económica y personal, pero en contrapartida afectar negativamente su carga de trabajo global, sus posibilidades de estudio, sus opciones laborales y de organización.

El abordaje que tienen actualmente las políticas contra la pobreza en Paraguay se enmarcan en lo que tradicionalmente se ha llamado "Mujer en el Desarrollo" (MED). Todavía ni siquiera se ha avanzado hacia la equidad de género, menos aun incorporando objetivos de flexibilización de la división sexual del trabajo al interior de las familias. En tal

sentido, Paraguay debe avanzar en conocer mejor las causas y consecuencias de la pobreza atendiendo a las desigualdades de género. A partir de ahí se requieren cambios sustanciales tanto en el diseño como en la gestión pública.

En lo que respecta a la superación de la pobreza, los desafíos son igualmente importantes atendiendo que Paraguay lleva unos 20 años de retraso con respecto a los países precursores de las políticas públicas actuales. En tal sentido, el reto es avanzar sobre las lecciones aprendidas para ser más eficientes y eficaces y en un menor lapso de tiempo. Esto implica no sólo pensar las políticas desde la dimensión del gasto sino también desde la de los ingresos. La equidad debe garantizarse en ambos sentidos. Los recientes estudios sobre estructuras tributarias y su impacto diferenciado por sexo dan cuenta de las desventajas de las mujeres cuando la base tributaria se sustenta en impuestos indirectos, ya que son ellas las principales responsables de equilibrar los recursos financieros disponibles en el hogar y las necesidades de sus integrantes (PAZOS MORÁN y RODRÍGUEZ, 2010; GHERARDI y RODRÍGUEZ, 2008).

En síntesis, se distinguen algunas áreas estratégicas sobre las cuáles es necesario trabajar y en las cuales deben enfocarse las políticas de género, a saber: la conciliación entre los ámbitos productivos y reproductivos; el empoderamiento y el fomento de la autonomía económica; los derechos sexuales y reproductivos; la participación de las mujeres que no han sido incorporadas a ninguna de estas políticas.

Demás está decir que no hay política contra la pobreza posible si no se realizan transformaciones estructurales al modelo productivo, por lo tanto la política macroeconómica

adquiere centralidad, una política todavía más “impermeable” al enfoque de género en Paraguay.

### **3. LA DEFINICIÓN Y MEDICIÓN DE LA POBREZA: ALGUNOS PROBLEMAS DESDE LA MIRADA DE GÉNERO**

Como toda categoría analítica originada desde la Ciencia Económica, el concepto de pobreza inicial y hoy más utilizado –basado en la carencia de ingresos– invisibiliza problemas, cuyas causas y consecuencias van más allá de lo que es posible estudiar desde los paradigmas económicos predominantes. Es así que desde el mismo liberalismo surgen las críticas, profundizadas por los estudios de género y actualmente desde la economía feminista.

En este apartado se presentan tres conceptos de pobreza, que a su vez cuentan con sus respectivas metodologías de medición. Estos conceptos reflejan avances en la trayectoria de la discusión, aunque quedan todavía desafíos importantes si se quiere discutir un andamiaje teórico capaz de incorporar las desigualdades de género.

#### **3.1. Los conceptos de pobreza: críticas y avances desde el enfoque de género**

Abordar el problema de la pobreza implica una serie de dificultades cuando el objetivo es reducir la pobreza de las mujeres y las desigualdades con los hombres. Tanto la definición como la medición han originado incansables debates entre quienes pretenden, en el marco del desarrollo, lograr

identificar a los hombres y mujeres que integran el amplio grupo socioeconómico conformado por las personas pobres.

Uno de los conceptos predominantes de pobreza está vinculado a la carencia de ingresos. Esta visión tiene sus bases en un debate de larga data en las Ciencias Económicas, y en parte también en la Sociología, sobre el significado y trayectoria del desarrollo. Durante parte del siglo XIX y hasta casi finalizado el siglo XX, el desarrollo fue asimilado al crecimiento económico, asumido a su vez como el aumento del producto, consumo o ingresos. Desde esta perspectiva, el aumento del ingreso no sólo era visto como un sinónimo de desarrollo sino de disminución de la pobreza.

Esta visión parcial fue criticada desde el interior mismo del liberalismo económico –precursor del concepto anterior– por John Rawls (1995), quien plantea mirar el desarrollo y la justicia social a partir de tres principios: a) de igual libertad de ciudadanía; b) de equitativa igualdad de oportunidades; c) de la diferencia. Esta propuesta pone de manifiesto que para este autor la pobreza no es sólo un efecto perverso del mercado, y por ende de la carencia de ingresos, sino de desigualdades ajenas a la voluntad de la ciudadanía, lo que requiere disminuir las mismas. Estos tres principios básicamente significan que cada persona debe tener iguales derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) a los que ejercen todos los demás integrantes de la sociedad y que las desigualdades económicas y sociales sólo son aceptables si benefician a los peor situados. Esta concepción de la justicia tiene un fuerte impacto en el andamiaje teórico neoclásico, porque pone en discusión el supuesto de igualdad de condiciones iniciales y el principio de eficacia paretiana.

Si bien desde el feminismo fue criticada la postura de Rawls porque se mantiene en el marco del agente económico individual inserto en el mercado, minimizando el rol de la familia como institución que genera y profundiza desigualdades, esta propuesta, al incorporar los principios de igualdad de oportunidades y de la diferencia, abre una puerta para debilitar una doctrina económica dominante que obvió las desigualdades, entre ellas las de género, en su andamiaje teórico. Por otro lado, incorpora otras variables al análisis económico, más allá del ingreso, con lo cual la pretendida similitud entre desarrollo y crecimiento se pone de contradicho.

En los ochenta, MahbubulHaq y AmartyaSen recuperan los aportes de la filosofía griega y de algunos clásicos desde un enfoque en el que la riqueza constituye un medio y no un fin. Para Aristóteles, era un medio para lograr una “vida próspera” y para Adam Smith la forma de lograr que en una sociedad sus miembros se integren efectivamente en las condiciones en que todos puedan “hablar en público sin sentir vergüenza” haciendo alusión a la satisfacción de las necesidades social y culturalmente formadas.

Así, para MahbubulHaq (1995), el desarrollo debe ser capaz de ampliar las opciones humanas, siendo éstas múltiples y cambiantes en el tiempo. Para los enfoques de desarrollo anteriores, el objetivo central era la expansión del ingreso. Sen (2000), por su lado, señala que el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) o de los ingresos individuales puede ser un medio importante para ampliar las libertades que disfrutaban los miembros de la sociedad. Sin embargo, esas libertades dependen también de otros factores, como los planes sociales y económicos (programas para la

educación y el cuidado de la salud), los derechos civiles y políticos (libertad de participar en el debate y el escrutinio públicos), de la industrialización, el progreso tecnológico o la modernización social.

Esta trayectoria del concepto de desarrollo tuvo impacto en el concepto de pobreza en el mismo sentido. Para la escuela neoclásica, la pobreza es la carencia de ingresos; bajo los principios de Rawls, la pobreza es la desigualdad de dotaciones iniciales o desigualdad de oportunidades: y para MahbulHaq y Sen, impulsores del concepto de desarrollo humano, la pobreza es carencia de libertades.

La carencia de libertades puede expresarse en términos de incapacidad para llevar una vida larga y saludable por la falta de acceso a salud y nutrición y de trabajar dignamente ante la ausencia de una buena educación o de oportunidades laborales. También se expresa en la inseguridad política cuando las personas no pueden expresar sus demandas y ejercer sus derechos democráticos. Estas carencias se afectan mutuamente. La prevención de hambrunas y de desastres ambientales o económicos está ligada íntimamente a la posibilidad que tenga la ciudadanía de exigir al Estado medidas preventivas. De esta manera, la concepción de libertad se refiere tanto a los procesos que hacen posible la libertad de acción y de decisión como a las capacidades y oportunidades que tienen las personas.

Hay autores y autoras que reflexionan el tema de la pobreza desde las necesidades. ¿Cuáles son las necesidades de los seres humanos y los satisfactores requeridos para cubrirlos? La búsqueda de las respuestas constituye una tarea fundamental para quienes tienen puesta la mirada en el

desarrollo, la equidad y la pobreza y, en este sentido, implica tener en cuenta, además de la subsistencia física, todas las dimensiones de la vida de los hombres y mujeres. Max Neef (1986), en el marco de su propuesta de “desarrollo a escala humana”, construye una matriz donde incluye necesidades y satisfactores. Para el autor, no se puede hablar de pobreza sino de carencias, teniendo en cuenta que cualquiera de estas necesidades insatisfechas revela una pobreza humana. Esta forma de definir las necesidades va más allá de las visiones reduccionistas limitadas a una perspectiva biologicista y de supervivencia física o de los enfoques “economicistas”, que restringen la satisfacción de las necesidades a aquéllas que pueden ser adquiridas a través del ingreso. Las necesidades no son vistas sólo como medida de carencia, se les atribuye la capacidad de lograr que los seres humanos se desarrollen plenamente en virtud de sus potencialidades.

Estos avances en el debate sobre el desarrollo y la pobreza han facilitado la inclusión en el análisis de las desigualdades de género. En tal sentido, desde la visión del desarrollo humano, es posible dialogar y construir un paradigma que permita reconocer las implicancias de la división sexual del trabajo, los valores predominantes en una determinada cultura y las aspiraciones de las mujeres diferenciadas por edad, etnia y clase. Una perspectiva que logre incorporar el género también permite el análisis del uso del tiempo; de la doble o triple jornada laboral de la mujer conformada por la tríada trabajo remunerado, trabajo doméstico y trabajo comunitario; del acceso a activos y las oportunidades que generan; del poder de utilizar y distribuir los recursos disponibles (ingreso, bienes, tiempo, poder) para ella y su familia.

El desarrollo, y su objetivo de erradicar la pobreza, debe ser capaz de tener en cuenta tanto los satisfactores como las necesidades a satisfacer. La distribución de los medios económicos (trabajo, ingreso, propiedad) como no económicos (poder, tiempo, educación) constituye la base de la desigualdad social y económica y una de las causas principales de la pobreza. Esta distribución no sólo tiene que ver con un análisis de género –también se relaciona con la categoría de clase–, y tampoco es un problema exclusivo de derechos de propiedad o de las reglas formales que gobiernan el uso de los recursos sociales. La distribución debe ser vista a partir de las diferencias entre hombres y mujeres e inserta en estructuras sociales que se basan en ciertos supuestos como aquellos que confieren al hombre el rol de principal proveedor y a la mujer y los niños y niñas la condición de dependientes. La mujer, que usualmente no tiene acceso a dichos recursos, carece, por lo tanto, de la capacidad para movilizar recursos, ni siquiera la de su propia fuerza de trabajo, pues se encuentra en medio de relaciones contractuales familiares y de parentesco que la obligan a tomar decisiones con base en sus obligaciones adscriptas a la familia. Las ideologías, normas y prácticas determinan “contratos implícitos” en el hogar y en el parentesco que restringen a las mujeres el control de los recursos, incluyendo su fuerza de trabajo.

La imposibilidad de la mujer para ejercer derechos sobre el producto social, tanto tangible (tierra, capital) como no tangible (educación técnica o superior), genera grandes diferencias con los hombres. Ellos tienen mayores opciones en el ámbito laboral, ya sea por su mayor capacitación, por su mayor dotación económica o porque no se encuentran

restringidos por leyes, normas sociales y obligaciones familiares de la misma forma que las mujeres.

Estas asimetrías en la distribución de los derechos hacen que la pobreza sea experimentada diferencialmente por hombres y mujeres. Las mujeres pobres tienen obligaciones familiares (cuidado de personas menores de edad y dependientes, trabajo doméstico) que los hombres asumen sólo mínimamente cuando lo hacen. Además, están dotadas de menos medios educativos y económicos para iniciar actividades productivas y tienen menor poder de decisión en el hogar con respecto a su propia fuerza de trabajo.

En estos términos, ser pobre para las mujeres significa no sólo carecer de las condiciones mínimas de vida, sino también de los recursos indispensables para ejercer los derechos elementales constitutivos de la ciudadanía social, entendida como el ejercicio de todos los derechos –no sólo con un reconocimiento formal de los mismos– en un marco de igualdad y con la posibilidad de preservar y configurar sus identidades específicas y el derecho a la diferencia.

Una perspectiva de género en la pobreza nos lleva a señalar que el ingreso no puede ser igualado al bienestar individual (KABEER, 1995). Esto implica la necesidad de desagregación de la información sobre la pobreza en el nivel de los hogares teniendo en cuenta el género. Es necesario asumir que para disminuir la pobreza no es suficiente incrementar el ingreso, sino cambiar la forma en que se distribuyen los medios –materiales y no materiales– al interior de las familias teniendo en cuenta que tanto éstos como los fines podrían ser diferentes para hombres y mujeres. Es necesario incluir entre los fines no sólo a las necesidades básicas, sino

también una dimensión más cualitativa como el tiempo, la autoestima, la autonomía y el mayor poder de decisión y acción de las mujeres.

Al respecto, la pobreza de tiempo, es uno de los aspectos que el feminismo ha puesto de relieve en la discusión a partir del debate sobre las formas diferenciadas en que la pobreza afecta a hombres y mujeres. En la década del setenta, la evidencia en algunos países latinoamericanos mostraba que el avance de la pobreza afectaba principalmente a los hogares con jefatura femenina, dicho proceso fue denominado “feminización de la pobreza”. Sin embargo, estudios posteriores o de mayor profundidad encontraron resultados contradictorios (CEPAL, 1994; BUVINIC y GUPTA, 1994, CORTÉS y RUBALCAVA, 1994; ARRIAGADA, 2001). Lo que sí queda claro en estos trabajos, y sobre todo a partir de la implementación de las encuestas de uso del tiempo, es que las mujeres en general, y las pobres en particular, destinan más tiempo a trabajos familiares o domésticos, lo cual les resta oportunidades para dedicarse a ellas mismas, para calificarse o para acceder a mejores empleos. Esta falta de tiempo puede implicar efectos diferenciados de la pobreza entre hombres y mujeres; peores condiciones de las mujeres para enfrentar la pobreza; o la necesidad de implementar múltiples estrategias para minimizar el impacto en el hogar de las restricciones económicas.

### 3.2. La complejidad de la medición de la pobreza

Uno de los problemas a los que se enfrenta la teoría social y económica es la dificultad para conceptualizar la pobreza. No obstante, existe, actualmente, un consenso en la

forma de calcular la proporción de pobres en una determinada sociedad. Algunos autores y autoras enfatizan la idea de privación, lo cual permite ubicar a personas o grupo de personas despojadas de los elementos necesarios para su sobrevivencia, fundamentalmente, física.

Los dos métodos de medición usualmente aplicados en América Latina tienen que ver con los enfoques de pobreza vinculados a la escuela neoclásica tradicional (ingresos) y al aporte de Rawls en términos de carencia o desigualdades de las dotaciones iniciales. De esta manera, los dos métodos principales son los de la línea de pobreza (LP) y el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI).

El primer método, línea de pobreza, se basa en la construcción de una “canasta normativa de satisfactores esenciales” y del cálculo de su costo. Aquellos hogares cuyos ingresos se encuentren por debajo de dicho costo son considerados pobres.

El segundo de ellos se basa en la determinación de un conjunto de necesidades consideradas básicas, sus indicadores y sus niveles mínimos. No sólo se incluyen bienes y servicios destinados al mantenimiento físico de las personas, sino también otros satisfactores, como la alfabetización y los servicios públicos. Los hogares o las personas se definen como pobres o no pobres de acuerdo a su acceso o no a los niveles mínimos de los satisfactores.

El instrumento diseñado para medir la incidencia de la pobreza es la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales y se define a partir de las necesidades de energía y proteínas de los integrantes de cada hogar tomando en cuenta su tamaño y la composición por edad de los miembros. Dentro

de la población pobre normalmente se distinguen dos tipos: a) los hogares pobres, que son aquellos que no tienen un ingreso total que les permita satisfacer el conjunto de sus necesidades básicas (alimentarias y no alimentarias); b) los hogares de pobreza extrema, constituidos por aquellos con un ingreso que, aún cuando fuera destinado en su totalidad a la alimentación, no cubriría sus requerimientos nutricionales (HERNÁNDEZ LAOS, 1990).

Esta conceptualización se centra en los medios necesarios para llegar a ciertos fines: el conjunto de bienes definidos en la Canasta Normativa, reduciendo la pobreza a términos puramente cuantificables, lo cual tiene muchos peligros si lo que se pretende es avanzar en el análisis teniendo en cuenta otros aspectos como por ejemplo, el género y la generación.

El sistema dicotómico de la línea de pobreza es insensible a los cambios en los niveles absolutos de pobreza y a los cambios internos que se producen en el mismo lado. Por ejemplo, no permite distinguir diferentes niveles de pobreza entre hombres y mujeres que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. La focalización en el poder de compra deja al margen los mecanismos de autoabastecimiento que las familias implementan para su sobrevivencia, con lo cual se margina a gran parte de la economía del Tercer Mundo, la no monetizada y, fundamentalmente, a la mujer, quien es la encargada de la implementación de estas medidas (CEPAL, 2009). Esta invisibilización es particularmente importante en la economía campesina, donde las mujeres cumplen un rol preponderante.

Este concepto, que si bien privilegia el hogar como unidad de análisis –lo cual tiene la ventaja de poder trasladar el análisis de la pobreza como condición individual de la

persona hacia el grupo humano donde la mujer tiene particular importancia: la familia–, toma en cuenta sólo el ingreso del hogar y su suficiencia para lograr un nivel aceptable de bienestar. La forma en que los hogares distribuyen el ingreso es vista como una elección privada más que de política pública. Los principios de optimización se encargan de la distribución de la pobreza intrafamiliar. En este punto se encuentra el gran problema teórico de las conceptualizaciones de pobreza usualmente utilizadas. Ni el género ni las generaciones son tomados en cuenta cuando se analiza este fenómeno.

El análisis a partir del estudio de la influencia de las generaciones en el hogar permite señalar que el status de pobre se transmite de los padres a los hijos a través de varios mecanismos. Por ejemplo, la falta de educación formal de los hijos de padres pobres inhabilita a los primeros para ejercer actividades mejor remuneradas. Igualmente, la falta de acceso a recursos económicos les impide iniciar negocios más rentables o productivos.

Al no incluir el género como categoría de análisis, por otra parte, queda fuera también el problema de la desigual distribución de los recursos entre hombres y mujeres al interior del hogar, lo cual puede ubicar a las mujeres como miembros más pobres frente a los hombres.

Cuando planteamos que hombres y mujeres viven la pobreza de diferente manera, ampliamos la reflexión sobre el tema con cuestiones vinculadas al aspecto cultural, sin dejar de lado, por supuesto, la ubicación económica de quienes la sufren.

La medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas va más allá del ingreso, lo que representa un avance en términos de una visión más integral de la vida, ya que

incorpora el acceso a bienes y servicios necesarios para lograr una mejor calidad de vida y mejores oportunidades de integración social, política y económica. Algunos países incorporan el ingreso entre las necesidades, logrando un indicador que integra ambas dimensiones. Sin embargo, el que los hogares cuenten con condiciones mínimas no necesariamente garantiza bienestar a todos sus miembros. En términos de las desigualdades de género, al medir condiciones del hogar, esconde posibles desigualdades en el disfrute de dichas condiciones entre sus miembros, principalmente las de género y edad. Por otro lado, al asumir necesidades básicas similares para todos los grupos sociales y familias homogéneas, pasa por alto las desigualdades de necesidades.

Boltvinik, en 1993, propone un método de medición integrada de la pobreza (MMIP) que incorpora 6 dimensiones, entre las que se encuentran las dos anteriores: a) el ingreso corriente (monetario y no monetario); b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados); c) la propiedad o derechos de uso y de activos que proporcionan servicios de consumo básico (patrimonio); d) los niveles educativos, las habilidades y destrezas; e) el tiempo disponible para la educación, recreación, descanso y tareas domésticas; y f) la propiedad de activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar. Como se puede ver, integra las múltiples dimensiones que afectan a la calidad de vida de las personas y cuya carencia le impide vivir con plenitud, y además incorpora el tiempo como recurso.

Desde el concepto de desarrollo humano y su consecuente concepto de pobreza humana (carencia de libertades),

se propone un Índice de Pobreza Humana (IPH) centrado en 4 dimensiones de la vida humana: vida larga y saludable, educación, nivel de vida digno y exclusión social<sup>4</sup>. Si bien este índice es criticado por la distancia existente entre el concepto y el método de medición, constituye un avance ya que permite salir de la medición de los medios (ingreso o acceso a bienes y servicios) a los resultados de la pobreza en las personas. Es decir, pone a las personas en el centro del instrumento de medición, indagando en resultados más concretos y no sólo en el acceso a medios.

La dificultad para incluir en un índice único las múltiples dimensiones de la pobreza hace que desde el enfoque del desarrollo humano se haya construido una serie de indicadores, en diversas dimensiones que permita medir la multidimensionalidad de la pobreza. En tal sentido, Alkire y Foster (2009) proponen una metodología que permite incluir todas las dimensiones posibles del bienestar de una persona.

México ha implementado mediciones de la pobreza multidimensional, evidenciando la potencialidad de este abordaje para comprender mejor la pobreza desde un enfoque de género. En el caso de este país, por ejemplo, la pobreza se estima a través de la intersección de dos espacios: el espacio del bienestar económico y el espacio de los derechos sociales. En cada uno de ellos se distinguen grupos

---

4 Vida larga y saludable: la vulnerabilidad de morir a una edad relativamente temprana, medida según la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 60 años. Educación: exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, medida según el porcentaje de adultos (entre 16 años y 65 años) que carecen de aptitudes de alfabetización funcional. Nivel de vida digno: medido según el porcentaje de personas que viven por debajo del umbral de pobreza de ingresos (50% de la mediana del ingreso familiar disponible ajustado). Exclusión social: medida según la tasa de desempleo de larga duración (12 meses o más). La última dimensión solo se mide para los países de OCDE.

de población que cumplen o no con ciertos criterios para considerar que tienen algún nivel de privación. En el espacio del bienestar se contrasta el ingreso de las personas con una línea que representa el ingreso necesario para satisfacer las necesidades tanto alimentarias como no alimentarias de la población. En el espacio de los derechos sociales se distingue el cumplimiento o no de condiciones básicas para el ejercicio de estos derechos y las carencias: rezago educativo, seguridad social, alimentación, trabajo remunerado e ingresos, trabajo no remunerado y calidad de la vivienda (CONEVAL, 2012).

#### 4. LA EVIDENCIA EMPÍRICA EN PARAGUAY

La perspectiva de las mujeres pobres proporciona un punto de vista importante desde donde examinar el desarrollo teniendo en cuenta que, como lo señalan Gita Sen y Caren Grown (1988), el objetivo de éste es la supresión de la pobreza, el mejoramiento de los niveles de vida, el acceso a un empleo digno y la reducción de la desigualdad social.

Considerar a las mujeres pobres como sujetos de las políticas es relevante teniendo en cuenta que constituyen una parte importante de la población pobre, pero además porque los efectos de la pobreza no son necesariamente los mismos para hombres y mujeres y, por lo tanto, afectan diferenciadamente a las personas que viven en hogares donde desarrollan sus vidas cotidianamente.

Un hecho sobre el que hay un relativo consenso es que los efectos de la pobreza no son los mismos para hombres y mujeres. Gran parte de la responsabilidad de la supervivencia de

las familias pobres recae sobre sus mujeres. Dicha responsabilidad incluye, según Fernández Poncela, la implementación de estrategias de sobrevivencia que permiten “asegurar la reproducción material y biológica del grupo familiar mediante la participación económica de los miembros de la unidad doméstica” (1994:15). Para las mujeres pobres, el trabajo familiar, es decir, las labores domésticas y el cuidado de niños, niñas y otras personas dependientes, es generalmente de exclusiva responsabilidad suya. Además las mujeres pobres realizan estas actividades en peores condiciones que las de sus pares en posiciones económicas más ventajosas, ya que no cuentan con el apoyo de aparatos electrodomésticos ni con la posibilidad de pagar a una persona ajena a la casa. En muchos casos también deben encargarse de la obtención de combustible y agua ante la inexistencia de servicios públicos. Por otro lado, el trabajo remunerado es realizado muchas veces en condiciones de precariedad, con baja remuneración, al margen de la ley y, por lo tanto, sin prestaciones sociales, en labores poco creativas y monótonas que requieren mucha paciencia y desgaste físico y psicológico. En ambas esferas –la del trabajo remunerado y la del no remunerado– se suman, además del peso proveniente de la clase a la que pertenecen, también las cargas impuestas por jerarquías y subordinaciones basadas en el género.

Las desigualdades de género se manifiestan de formas muy diferentes y se acentúan o refuerzan de acuerdo a la situación de clase social y edad. No es lo mismo ser mujer en un contexto de pobreza que en clases medias o altas. Por ejemplo, Esteinou (1996) analizó la responsabilidad

doméstica de mujeres de clase media en la ciudad de México y encuentra que ellas no son las encargadas del trabajo, pues éste es trasladado a las trabajadoras domésticas. Su responsabilidad, en este sentido, “se reduce” a la administración del hogar y a la supervisión.

De este modo se concluye que las desigualdades son compartidas por todas las mujeres, pero se acentúan en las pobres. Algunos de los nudos críticos donde se evidencian las distancias existentes entre las mujeres según su ubicación dentro un campo social jerarquizado son las siguientes: a) la división sexual del trabajo que otorga a las mujeres la responsabilidad principal del hogar, espacio devaluado socialmente; b) en virtud de la misma división sexual del trabajo, en el ámbito laboral se dedican a actividades que son generalmente extensiones de la actividad doméstica (enfermeras, trabajo doméstico remunerado, secretarías); c) segregación laboral y discriminación salarial en el ámbito laboral donde compiten con hombres; d) la responsabilidad por la doble y triple jornada; e) niveles inferiores de educación, salud y bienestar; f) violencia doméstica; g) limitada autonomía, autoestima y control sobre sus vidas.

#### 4.1. El contexto general de Paraguay

En este apartado se presenta un breve análisis de la situación de la pobreza en el Paraguay desde una perspectiva de género con indicadores seleccionados de los tres enfoques discutidos con anterioridad en este documento: el de la línea de pobreza, el de las necesidades

básicas insatisfechas y el de pobreza multidimensional. En los tres casos se ha incluido la desagregación por área de residencia teniendo en cuenta que la pertenencia a sectores rurales o urbanos es un factor que determina fuertes desigualdades en la población, particularmente en el caso de las mujeres.

El análisis ha incorporado un análisis descriptivo en términos de la feminización de la pobreza, tratando de encontrar las diferentes formas en que la pobreza podría estar afectando a hombres y mujeres y, particularmente, a los hogares de acuerdo al sexo de su jefatura y su posible evolución en el tiempo. Antes de iniciar el análisis específico de la pobreza, se presenta una breve contextualización de la problemática actual en términos de las condiciones de vida, trabajo y modelo productivo.

Cabe señalar que la disponibilidad de información estadística facilita el análisis de la pobreza desde una mirada de género en los casos de la metodología de la línea de pobreza (LP) y de necesidades básicas insatisfechas (NBI), no así desde la de pobreza multidimensional, ya que para este trabajo se requieren datos con los que el país no cuenta: participación social y política, uso del tiempo, propiedad de activos, acceso a créditos y bienes duraderos, entre otros.

#### **La pobreza de ingresos disminuye, pero se mantiene alta**

En la última década (2001-2011), Paraguay muestra avances importantes en casi todos sus indicadores socioeconómicos, recuperándose de un período de crecimiento

negativo y empeoramiento de los niveles de pobreza a fines de la década de los 90. A partir de 2003 se observa un crecimiento sostenido en el PIB –a excepción del año 2009<sup>5</sup>–, al tiempo que se reduce la pobreza total que pasó de 44,0% a 32,4%. La pobreza extrema fue más lenta, ya que apenas logró disminuir 4,8 puntos porcentuales, pasando de 22,8% a 18,0%<sup>6</sup>. Según información proporcionada por CEPAL<sup>7</sup>, en 2009 el 7,2% de la población paraguaya vivía con 1 us\$ al día, mientras que 13,2% con 2 us\$. Estos resultados ubican al Paraguay con niveles de pobreza por encima del promedio latinoamericano (6,5% vive con 1 us\$ al día y 12,4% con 2 us\$ al día).

La pobreza se sigue concentrando en la zona rural, especialmente la pobreza extrema. En el sector urbano, la pobreza total y la pobreza extrema afectan respectivamente al 23,9% y 10,0% de la población que vive allí, mientras que en el sector rural, el 44,8% está en situación de pobreza y el 29,6% en indigencia. Asimismo, en 2011 la pobreza moderada afectaba al 17,7% de la niñez y la pobreza extrema al 26,6% (316.000 y 474.000 de niños y niñas respectivamente). La mayor parte de la niñez en situación de pobreza vive en el sector rural (57,6%) frente al 42,4% que vive en las zonas urbanas (EPH, 2011).

5 La crisis mundial que se inició en el 2008 afectó también a Paraguay, con una caída del PIB de 4,0% en 2009. No obstante al año siguiente el crecimiento del PIB fue el más alto de la región (13,1%).

6 Datos del Banco Central de Paraguay. [http://www.bcp.gov.py/attachments/article/1096/Estimacion\\_2012\\_10\\_abril\\_2012.pdf](http://www.bcp.gov.py/attachments/article/1096/Estimacion_2012_10_abril_2012.pdf)

7 Bases de datos de CEPALSTAT. [http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=23&idTema=266&idioma=e \(06-09-2012\)](http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=23&idTema=266&idioma=e (06-09-2012))

**CUADRO 1 – Población en situación de pobreza por grupos de edad, según área de residencia y estatus de pobreza (%). 2011**

Estatus de pobreza	Total	0-13	14-17	18-29	30-59	60 y más
		Total				
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Extrema</b>	18,0	26,6	22,3	13,1	14,0	13,8
<b>No extrema</b>	14,4	17,7	18,1	11,9	12,8	12,2
<b>No pobre</b>	67,6	55,7	59,6	75,1	73,2	74,0
<b>Asunción</b>						
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Extrema</b>	7,0	14,0	9,8	6,4	4,6	3,6
<b>No extrema</b>	11,9	18,6	20,8	9,6	10,6	6,4
<b>No pobre</b>	81,2	67,4	69,4	84,1	84,9	90,0
<b>Rural</b>						
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Extrema</b>	21,9	29,4	26,3	16,5	18,1	16,2
<b>No extrema</b>	13,4	16,4	14,3	10,9	11,4	14,6
<b>No pobre</b>	64,7	54,3	59,5	72,6	70,5	69,2
<b>Central</b>						
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Extrema</b>	11,9	19,6	15,7	7,5	8,0	11,6
<b>No extrema</b>	15,9	20,4	20,4	12,8	14,5	11,9
<b>No pobre</b>	72,2	60,1	63,9	79,7	77,4	76,5
<b>Resto urbano</b>						
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Extrema</b>	24,2	33,6	26,8	19,0	20,3	18,7
<b>No extrema</b>	14,5	16,2	19,9	12,6	13,0	12,7
<b>No pobre</b>	61,3	50,2	53,3	68,4	66,7	68,6

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2011

Al analizar la incidencia de la pobreza según grupos de edad, se observa que ésta afecta en mayor proporción a los niños/as y a los/las adolescentes. La pobreza extrema afecta fuertemente a niños y niñas menores de 13 años. El 26,6% de ellos no cuenta con los ingresos suficientes para alimentarse, así como tampoco el 22,3% de los adolescentes y jóvenes entre 14 y 17 años.

El desplazamiento de mujeres desde sus hogares o comunidades de origen hacia otros lugares de residencia es otro factor relevante a tomar en cuenta al caracterizar la pobreza femenina. La migración es un fenómeno siempre presente en el país, muy vinculado a los procesos de empobrecimiento rural. Las mujeres fueron históricamente protagonistas de las corrientes migratorias internas e internacionales, como parte integrante de las cadenas de cuidados globales tal como lo señalan Soto, González y Dobrée (2012). La migración femenina para ejercer labores como trabajadoras domésticas remuneradas y/o cuidadoras de mayor calificación (personal de salud) ha sido una estrategia muy utilizada para garantizar el acceso a un ingreso. Un riesgo que este sector asume es el de la trata de personas, cada vez más frecuente y con particular incidencia en mujeres jóvenes y del interior del país. Con el proceso de expansión de la agricultura y ganadería intensiva y la paralela incapacidad de las fincas de la agricultura familiar campesina de producir lo necesario para lograr un relativo nivel de bienestar, las personas jóvenes también migran, sobre todo hacia las áreas periurbanas, llevando consigo sus condiciones de pobreza desde el sector rural hacia las ciudades.

A pesar de los avances en las condiciones de vida de la población en los últimos años, las desigualdades siguen siendo muy importantes. En el período (2003-2010) se observan leves mejoras en la distribución del ingreso, medido por el índice de Gini, el cual se reduce de 53,3 a 52,0 (DGEEC, 2012b), y se incrementa el ingreso promedio en todos los percentiles de ingreso<sup>8</sup>. En el año 2011 se revierte esta situación ya que el índice de Gini vuelve a elevarse. No obstante, la distribución del ingreso sigue presentando grandes brechas entre los percentiles más pobres y los más ricos. El crecimiento económico de los últimos años benefició principalmente a los estratos de ingresos más altos, mientras que en los más bajos su impacto fue casi imperceptible.

### **Mejoran las condiciones de vida, pero no se logrará el cumplimiento de los ODMs**

La última década ha mostrado resultados positivos en cuanto a la mayoría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Sin embargo, el ritmo de avance ha sido muy lento por lo que difícilmente se cumplirán para 2015. En materia educativa, el segundo ODM “Lograr la educación primaria universal” presenta una tendencia positiva y probablemente pueda cumplirse, adicionalmente a un aumento de la cobertura de Educación Inicial y Educación Media. En estos tres niveles educativos, el desafío también

---

<sup>8</sup> El Banco Mundial (Banco Mundial, 2010) señala otras medidas de mejoras en el bienestar de la población (diferentes al ingreso), ocurridas entre 2003 y 2008, entre ellas: la reducción significativa de la población viviendo en hogares de baja calidad y el acceso a servicios para vivienda (electricidad, agua, teléfono y saneamiento).

es mejorar sustancialmente la calidad del aprendizaje, teniendo en cuenta los escasos resultados alcanzados, según las evaluaciones realizadas por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE).

El acceso a los servicios de salud y a agua potable también ha visto mejorías en el último decenio. El aumento de las personas que se enferman y acuden a consultar y del parto institucional y una lenta tendencia a la reducción de la exclusión económica y geográfica en salud dan cuenta de algunos resultados auspiciosos. Las tasas de mortalidad materna e infantil vienen bajando, así como las tasas de incidencia de tuberculosis y paludismo. El acceso a agua potable es una meta del Milenio que probablemente se cumplirá, pero queda pendiente avanzar en las poblaciones rurales dispersas, en situación de pobreza y pueblos indígenas. El acceso a saneamiento básico es una deuda pendiente (Gabinete Social, 2011; Sistema de Naciones Unidas, 2005).

El acceso a mecanismos de protección social (contributivos y no contributivos) también muestra algunos avances, aunque el país parte de un piso sumamente bajo. Al respecto se observa un aumento en la proporción de personas que aportan a algún régimen de jubilaciones y que están cubiertas por algún seguro médico. El acceso al sistema de seguridad social mixto explica la mayor proporción de este resultado (DGEEC, 2012b). El reciente aumento de la cobertura de programas no contributivos ya señalados en apartados anteriores también empezará a mostrar sus resultados en las estadísticas.

## **Las condiciones del trabajo constituyen un obstáculo para avanzar**

El modelo de crecimiento económico paraguayo basado en las exportaciones de bajo valor agregado y baja absorción de mano de obra no ha permitido que los logros macroeconómicos se traduzcan con mayor impacto a nivel microeconómico (de las familias). A esto se agrega una baja e inequitativa presión tributaria a los sectores de mayor generación de ingresos, lo que impide financiar políticas públicas de amplia cobertura.

Si bien la tasa de desempleo es relativamente baja (5,6%), al desagregar por sexo y edad se observan importantes desigualdades. Mientras que la tasa de desempleo masculina es de 4,4%, la femenina llega a 7,4%. Las brechas se incrementan en el grupo etario juvenil (18-24 años), donde el desempleo juvenil masculino sube a 12,6% y el femenino al 16,9% (DGEEC, 2012a).

El indicador que proporciona una visión más completa de las características del mercado laboral paraguayo es el “subempleo”. Incluye a dos grupos de personas ocupadas: (a) las que trabajan menos de 30 horas por semana en sus ocupaciones, que desean trabajar más horas y están disponibles para hacerlo (subempleo visible o subempleo por insuficiencia de horas) y, (b) las que trabajan 30 y más horas por semana en sus ocupaciones y su ingreso es inferior al mínimo legal establecido en el período de referencia (subempleo invisible). En este grupo son analizadas las personas asalariadas. Según la información de la Encuesta de Hogares 2011 el subempleo afecta al 21,9% de la mano de obra ocupada,

tasa estadísticamente similar a la observada en el año anterior (22,9%). De acuerdo a los dos tipos de subempleo considerados, el que tiene mayor peso es el invisible, es decir, el sector de personas asalariadas o en relación de dependencia (empleados/as y obreros/as públicos/as y privados/as) que, trabajando más de 30 horas por semana, no llegan a percibir el salario mínimo vigente (16,9%). Las mujeres son, de nuevo, las más afectadas, ya que sus tasas de subempleo llegan al 24,2% frente al 20,3% de los hombres (DGEEC, 2012a).

La baja calidad del trabajo no agrícola, así como el acceso a la tierra y la precaria situación de la agricultura familiar, impide que una parte importante de la población pueda

lograr los ingresos necesarios y el acceso a protección social para salir o mantenerse fuera de la pobreza. El sector rural muestra, en general, peores condiciones de vida.

El siguiente cuadro muestra el importante peso que tiene el trabajo doméstico para las mujeres tanto del área urbana como rural, además de las otras dos categorías igualmente importantes para los hombres, el empleo privado (trabajos en relación de dependencia en el sector privado) y el trabajo por cuenta propia (venta directa de productos o servicios). El trabajo por cuenta propia es particularmente relevante porque permite a las mujeres entrar y salir en función de su ciclo de vida, conciliar sus responsabilidades

**CUADRO 2 – Distribución de la población económicamente activa ocupada por área de residencia y sexo, según categoría ocupacional (%). 2011**

Categoría Ocupacional <sup>1</sup>	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Empleado/obrero público	9,8	8,3	12	13,4	11,7	15,5	4,4	3,8	5,6
Empleado/obrero privado	36,3	43,9	24,8	45,3	54,8	33,1	23	30,1	9,8
Empleador o patrón	5	6,7	2,5	6,1	8,2	3,4	3,4	4,7	0,9
Trabajador por cuentapropia	33,4	30,9	37,1	24,3	21,9	27,5	46,7	42,4	54,7
Trabajador familiar no remunerado	8,9	9,1	8,5	3,2	2,1	4,7	17,2	18,1	15,6
Empleado doméstico	6,5	0,9	14,9	7,5	1,1	15,8	5,1	0,8	13,3
No reportado	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	0,3

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2011.

<sup>1</sup> Se considera solo la ocupación principal

diarias entre el trabajo remunerado, el familiar y el doméstico, realizar actividades remuneradas con los activos que disponga, entre otros factores. Cabe señalar que las mayores brechas de ingreso por sexo son justamente en el trabajo doméstico y por cuenta propia.

Al analizar dicha distribución de la población económicamente activa ocupada, se observa una segmentación del mercado eminentemente informal. Las personas que se ubican en la categoría “trabajador/a por cuenta propia” representan un considerable volumen de ocupados/as (33,4%), después de las asalariadas (36,3%). Le siguen los/as empleados/as públicos (9,8%), los/as trabajadores/as familiares no

remunerados/as (8,9%), los/as empleados/as domésticos/as (6,5%) y los/as empleadores/as o patronos/as (5,0%).

Visualizando por sexo, del total de población asalariada, las mujeres están sub representadas en la categoría “privado” (24,8%) respecto a los hombres (43,9%). Sin embargo, las mujeres superan a los hombres en el trabajo por “cuenta propia” (37,1% y 30,9% respectivamente). Por otra parte, las mujeres se ubican mayoritariamente en la categoría “doméstica” (14,9%), frente al 0,9% de los hombres. La ventaja de las mujeres (12,0%) respecto a los hombres (8,3%) en el sector público, obedece a su ubicación en área de servicios o en ramas de la ocupación que se consideran femeninas.

**CUADRO 3 – Distribución de la población económicamente activa ocupada por sexo, según categoría ocupacional (%). 2000/01 – 2011**

Categoría Ocupacional <sup>1</sup>	2000/01			2004			2008			2011		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Empleado/obrero público	7,1	5,8	9,3	7,1	6,1	8,8	9,2	7,8	11,3	9,8	8,3	12,0
Empleado/obrero privado	30,2	37,9	17,7	28,2	35,8	16,4	34,2	42,6	21,2	36,3	43,9	24,8
Empleador o patrón	5,8	7,5	3,0	4,1	5,5	2,1	5,2	6,9	2,4	5,0	6,7	2,5
Trabajador por cuenta propia	37,1	34,3	41,6	39,7	37,2	43,6	33,4	31,2	36,8	33,4	30,9	37,1
Trabajador familiar no remunerado	12,2	13,4	10,3	13,1	14,2	11,3	10,5	10,4	10,7	8,9	9,1	8,5
Empleado doméstico	7,6	1,1	18,1	7,7	1,3	17,9	7,4	1,0	17,3	6,5	0,9	14,9
No reportado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2000/01, 2004, 2008 y 2011.

<sup>1</sup>Se considera solo la ocupación principal

Como se puede observar, más de la mitad de las mujeres que trabajan se encuentran concentradas en sólo dos categorías ocupacionales: “trabajo por cuenta propia” y “trabajo doméstico”. Estas dos actividades tienen ingresos bajos e inestables y son las menos protegidas laboralmente. La normativa laboral, además, es discriminatoria con el trabajo doméstico, ya que permite el pago de menos del salario mínimo.

Durante el periodo estudiado se registraron cambios en la estructura del empleo. El trabajo en relación de dependencia, tanto público como privado, adquirió mayor importancia, disminuyendo el trabajo por cuenta propia y el trabajo no remunerado. Este comportamiento puede atribuirse a la expansión que han mostrado algunas ramas de actividad vinculadas a los servicios y comercio y a la mayor cobertura de muchos servicios públicos que demandó mayor fuerza de trabajo en el aparato estatal. En el caso de las mujeres, si bien cae el trabajo por cuenta propia, continúa siendo importante, al igual que el trabajo doméstico. No así para los hombres, ya que el trabajo por cuenta propia pasa a ocupar el segundo lugar.

## 4.2. La pobreza de ingreso

### 4.2.1. Las mujeres jefas ganan menos que los hombres jefes

El ingreso promedio de las jefas de hogar es menor que el de los jefes. Esta situación está asociada al subempleo, las diferencias en las horas trabajadas, la discriminación laboral y la segregación ocupacional de las mujeres, tal como ha sido observado en varios estudios (SERAFINI, 2008, ECHAURI y SERAFINI, 2011; Sistema de Naciones Unidas, 2005; Gabinete Social, 2011).

En promedio, en 2011 las mujeres ganan 29,9% menos que los hombres. Esta brecha es del 29,3% en el sector urbano y se eleva al 38,4% en el sector rural. El ingreso promedio mensual de los/as jefes/as de hogar personas asciende aproximadamente a Gs. 1.867.000 (420 us\$<sup>9</sup>); sin embargo, para las mujeres baja a Gs. 1.487.000 (334 us\$) y para los hombres aumenta a Gs. 2.120.000 (477 us\$). La brecha de ingresos se ubica en un poco más de Gs. 633.000 (142 us\$) a favor de los jefes

**CUADRO 4 – Evolución del promedio de ingreso mensual (en miles de guaraníes) en la ocupación principal por área de residencia y sexo del jefe/a del hogar. 2000/01 – 2011**

Año	Total	Total		Urbana			Rural		
		Jefatura Masculina	Jefatura Femenina	Total	Jefatura Masculina	Jefatura Femenina	Total	Jefatura Masculina	Jefatura Femenina
2000/01	749	838	611	951	1.098	762	460	529	318
2004	912	1.062	659	1.034	1.216	791	729	858	491
2008	1.331	1.496	1.072	1.483	1.688	1.196	729	858	491
2011	1.867	2.120	1.487	2.101	2.403	1.698	1.457	1.687	1.039

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2000/01, 2004, 2008 y 2011.

**CUADRO 5 – Jefatura de hogar por área de residencia y sexo, según estatus de pobreza (%). 2011**

Estatus de pobreza	Total			Urbano			Rural		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Extrema	18,0	18,3	17,3	10,0	9,9	10,2	29,6	29,5	29,9
No extrema	14,4	13,9	15,7	13,9	13,5	14,7	15,2	14,4	17,4
No pobre	67,6	67,8	67,0	76,1	76,6	75,1	55,2	56,1	52,8

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2011.

y se amplía en el sector urbano donde llega a Gs. 705.000 (159 us\$). Esta diferencia puede deberse a múltiples razones: discriminación salarial, segregación ocupacional, menores horas de trabajo, entre otras. Obsérvese que la mayor brecha en el caso de los jefes y jefas de produce en el sector rural, mientras que en el caso de la población general la mayor desigualdad es en el sector rural. Al analizar la evolución en la última década, se puede observar que las tendencias se mantienen.

#### 4.2.2. Pero sus hogares no son más pobres

El 30,9% de los hogares en Paraguay tienen jefatura femenina y el 65,5% de estos hogares se encuentran en el área urbana. A pesar de que las mujeres jefas ganan menos que los hombres jefes, los hogares con jefatura femenina no presentan, en general, mayores niveles de pobreza como

puede verse en el siguiente cuadro. La población que vive en situación de pobreza es de 33,0% en el caso de los hogares con jefatura femenina, frente al 32,2% de la población con jefatura masculina.

En el sector urbano se observan menos diferencias de ingreso que en el sector rural, donde pareciera que existe una mayor probabilidad de los hogares con jefatura femenina a padecer pobreza. Estos hogares superan en 3 puntos a los que tienen jefatura masculina.

La presencia de una mayor proporción de hogares y población en situación de pobreza con jefatura femenina en el sector rural es consistente con el menor ingreso promedio de las mujeres campesinas que llega al 30%. Sin embargo, dado el tamaño de la brecha de ingresos, se hubiera esperado un mayor nivel de pobreza. Esta situación llama a estudiar con profundidad los arreglos familiares y económicos que realizan las mujeres de manera a disminuir el impacto negativo de sus menores recursos en el hogar.

9 Tipo de cambio: 1 dólar estadounidense (us\$) equivale a 4.445 guaraníes (Gs.).

**CUADRO 6 – Distribución de tipos de hogar por sexo de la jefatura (%). 2011**

Tipo de Hogar	Total		
	Total	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0	100,0
Unipersonal	9,1	8,1	11,1
Nuclear completo	48,8	61,2	21,0
Nuclear incompleto	9,7	2,5	25,6
Extendido	30,8	26,7	40,0
Compuesto	1,7	1,4	2,3

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2011.

De acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares 2011, en Paraguay hay 1.615.309 hogares. Existe una clara diferenciación de los tipos de hogares según sexo del jefe. Mientras en los hogares con jefatura femenina predominan los extendidos (40,0%) –presencia de otros parientes (padres, nietos, nueros, etc.) y de no parientes del jefe–, en los de jefatura masculina predominan los nucleares completos (61,2%). Los hogares nucleares incompletos –núcleo familiar en el que están presentes solo el padre o la madre– tienen un peso particularmente importante cuando la jefatura es femenina (25,6%) y casi no tienen importancia en el caso de la jefatura masculina.

La mayor complejidad de los hogares con jefatura femenina podría estar explicada a partir de las estrategias que las mujeres solas construyen para sobrellevar el mantenimiento de la familia, tanto en términos de ingreso como de cuidado.

El análisis de la evolución de los indicadores de pobreza revela el carácter estructural de la pobreza extrema. En los 10 años del periodo estudiado, la pobreza total solo se redujo 4,4 puntos, a pesar del sostenido crecimiento económico de

los últimos años (salvo 2009 por la crisis financiera internacional). La pobreza extrema inclusive aumentó en el periodo, afectando más a los hogares con jefatura femenina, ya que la misma creció 5 puntos, mientras que la pobreza extrema en los hogares con jefatura masculina lo hizo en 0,4 puntos.

**CUADRO 7 – Jefatura de hogar por sexo, según estatus de pobreza de la población (%). 2000/1 – 2011**

Estatus de pobreza	2000/01			2011		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Extrema	16,7	17,9	12,4	18,0	18,3	17,3
No extrema	20,2	19,4	22,7	14,4	13,9	15,7
No pobre	63,2	62,7	64,9	67,6	67,8	67,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2000/01 y 2011.

#### 4.2.3. Casi la mitad de las mujeres no tiene ingreso propio

Adicionalmente a los menores niveles de ingreso percibidos en virtud de su actividad económica, el 45,2% de las mujeres no cuenta con un ingreso propio, frente al 13,8% de los hombres. La falta de autonomía económica se agrava en el sector rural donde la proporción de mujeres sin ingresos llega al 61,1%. Las jóvenes rurales son las más afectadas y le siguen en importancia las personas adultas mayores campesinas. Dada la normativa de la seguridad social, que no incluye la posibilidad de contribución a trabajadores/as rurales en su vida activa laboral, casi la totalidad de estos llegan a su edad adulta sin recursos monetarios.

Esta situación del ingreso femenino revela con claridad el problema de los indicadores económicos sustentados principalmente en actividades, bienes y servicios monetizados y que se intercambian en el mercado. En 1995, el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, elaborado desde la perspectiva de género, presentó un ejercicio de cálculo de la PEA femenina incorporando el trabajo agrícola. Como resultado de dicho ejercicio, la PEA total aumenta a más del doble cuando se incorpora el trabajo agrícola no remunerado (PNUD, 1995).

Numerosos estudios (PALAU, ORTEGA, DURÉ, 2012; GUTTANDIN, 2007), dan cuenta del relevante rol de las mujeres campesinas en la economía, en la calidad de vida y en la mitigación de los efectos de la pobreza debido a su rol en la producción de alimentos para el consumo y de rubros de renta, y en otras actividades, que si bien no generan ingresos, producen bienes y servicios necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo. La falta de remuneración y

la subvaloración de estas acciones hacen que el esfuerzo de las mujeres se invisibilice en la sociedad y el mercado.

La falta de ingresos propios es explicada, en parte, por la inactividad (no trabajan ni buscan empleo) de las mujeres. Mientras el 51,1% de las mujeres se reporta inactivo, solo el 27,2% de los hombres se encuentra en esta situación. La principal razón de inactividad tanto para hombres como para mujeres es el hecho de ser estudiantes. Pero para las mujeres ocupa el segundo lugar el hecho de realizar labores del hogar que, sumado a los motivos familiares, engloban casi la mitad de los casos. Por otro lado, la proporción de hombres jubilados duplica a la de las mujeres.

Al analizar la evolución del indicador se puede señalar que el estudio aumentó su peso relativo en la explicación de la inactividad. Esto resulta coherente con la expansión del sistema educativo en los últimos 10 años, sobre todo en el tercer nivel de la educación escolar básica y educación media.

**CUADRO 8 – Población sin ingresos por sexo y área de residencia según grupos de edades (%). 2011**

Grupos de edad	Total			Urbano			Rural		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	32,3	13,8	45,2	30,4	13,7	41,3	35,4	14,0	52,0
15 a 29	30,3	14,3	43,7	23,3	13,3	32,1	41,6	16,2	61,1
30 a 44	29,1	4,6	43,4	30,2	4,2	42,9	27,4	5,0	44,2
45 a 59	31,9	10,2	45,5	32,4	9,9	45,0	31,0	10,8	46,4
60 y más	41,1	27,9	50,5	42,1	29,8	49,7	39,6	25,2	51,8

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2011

1/ Se considera a partir de personas de 15 años y más de edad, y se excluye a los que estudian

**CUADRO 9 – Población económicamente inactiva por área de residencia y sexo, según razón de inactividad (%). 2011**

Razón de inactividad	Total			Urbano			Rural		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Estudiante	47,1	64,5	38,0	48,8	65,9	39,1	44,2	61,9	36,5
Labores delhogar	19,5	0,8	29,1	16,8	0,6	26,1	23,7	1,2	33,5
No consiguetrabajo	0,9	0,9	0,9	0,6	0,5	0,6	1,4	1,7	1,2
Enfermo	5,0	6,7	4,1	4,7	6,0	3,9	5,5	8,2	4,3
Anciano o discapacitado	11,8	13,6	10,8	11,9	12,2	11,7	11,7	16,3	9,6
Jubilado o pensionado	2,9	4,4	2,1	4,0	5,8	3,0	1,0	1,6	0,8
Motivos familiares	10,3	5,4	12,8	10,5	5,0	13,7	9,9	6,1	11,5
Otrasituación	2,7	3,8	2,1	2,7	4,1	1,8	2,6	3,1	2,4

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2011

**CUADRO 10 – Población económicamente inactiva por sexo, según razón de inactividad (%). 2000/01 – 2011**

Razón de inactividad	2000/01			2008			2011		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Estudiante	41,7	59,2	33,8	100,0	100,0	100,0	47,1	64,5	38,0
Labores delhogar	32,2	0,9	46,4	41,0	60,2	32,3	19,5	0,8	29,1
No consiguetrabajo	4,6	9,3	2,4	22,9	0,5	32,9	0,9	0,9	0,9
Enfermo	2,9	4,7	2,1	2,7	3,0	2,5	5,0	6,7	4,1
Anciano o discapacitado	6,5	7,8	5,9	5,9	8,7	4,6	11,8	13,6	10,8
Jubilado o pensionado	2,2	3,9	1,4	4,5	6,4	3,6	2,9	4,4	2,1
Motivos familiares	n.d.	n.d.	n.d.	9,8	10,1	9,7	10,3	5,4	12,8
Otrasituación	3,4	5,8	2,3	3,0	5,1	2,1	2,7	3,8	2,1

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2000/01, 2008 y 2011.

**CUADRO 11 – Hogares con necesidades básicas insatisfechas por área de residencia y sexo de la jefatura. 2011**

Necesidades básicas insatisfechas	Total			Urbana			Rural		
	Total	Jefatura Masculina	Jefatura Femenina	Total	Jefatura Masculina	Jefatura Femenina	Total	Jefatura Masculina	Jefatura Femenina
NBI en calidad de la vivienda	10,1	10,5	9,2	7,2	7,8	6,1	14,4	14,2	15,0
NBI en infraestructura sanitaria	4,4	4,2	4,7	4,1	3,9	4,3	4,9	4,6	5,6
NBI en acceso a la educación	0,6	0,5	0,8	0,3	0,2	0,7	1,0	0,9	1,1

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2011

### 4.3. Pobreza por NBI

La situación de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>10</sup> de los hogares con jefatura femenina contrasta con lo que se podría esperar asumiendo que las mujeres jefas presentan menores niveles de ingreso. A nivel nacional los hogares encabezados por mujeres no presentan diferencias relevantes. Llama la atención que en el caso de calidad de la vivienda haya un porcentaje menor con esta NBI cuando los hogares tienen una mujer como jefa. En el sector rural se observa una leve tendencia a hogares con mayores necesidades insatisfechas con jefatura femenina.

Estos hallazgos podrían estar indicando patrones de uso de los recursos familiares diferenciados por sexo. Si bien las mujeres ganan menos, al parecer destinan más recursos al hogar, sobre todo en la vivienda y su infraestructura. Este

comportamiento se ve con claridad en estudios anteriores (Serafini, 2005). La profundización de este tema requiere mayor información que la proveída por la Encuesta de Hogares.

La ausencia de ingresos propios, ya sea derivados del trabajo en edades de actividad económica, o de un sistema de protección social –contributivo o no contributivo–, implica una falta de autonomía económica, entendida como la capacidad de ser proveedoras de su propio sustento, así como del de las personas que de ella dependen, y decidir cuál es la mejor manera de hacerlo (CEPAL, 2012). La falta de ingresos propios reduce el poder de decisión sobre el consumo y la inversión en el hogar, sobre la capacidad de elegir entre diversas opciones de bienestar y la de reservar recursos para su propio bienestar. Los patrones diferenciados de gasto por sexo probablemente estén dando lugar a un uso de los ingresos femeninos priorizando el bienestar colectivo, por lo que el impacto negativo del menor ingreso de las mujeres no se traslada de manera proporcional al hogar. Por otro lado, hay que considerar estudiar con mayor profundidad la organización de la familia y el número de proveedores, así como

<sup>10</sup> En Paraguay la pobreza, medida con el método de las NBI, define a la población pobre como aquella que no cumple con niveles mínimos de bienestar en alguna de las siguientes variables: Calidad de la Vivienda, Infraestructura Sanitaria, Acceso a la educación y Capacidad de Subsistencia. (DGEEC, 2005b).

el porcentaje de ingreso que las mujeres destinan al hogar. En la mayoría de las sociedades, es admitido que el hombre deje parte de sus ingresos para uso individual, en tanto que no sucede lo mismo con las mujeres.

#### 4.4. Pobreza multidimensional

La falta de autonomía económica de las mujeres, no se deriva sólo del acceso a un trabajo que reditúa ingresos. Las posibilidades de vivir una vida en condiciones de libertad y del ejercicio pleno de sus derechos económicos y sociales requieren no sólo ingresos, sino también acceso a servicios públicos, activos como tierra y capital, educación a lo largo de la vida.

Como se vio en los apartados anteriores, el 45,2% de las mujeres no cuenta con ingreso propio y alrededor del 40% trabaja y tiene ingresos, pero recibe menos que los hombres, evidenciando problemas de discriminación salarial, segregación ocupacional, mayor precariedad laboral y

restricciones para insertarse en mejores condiciones laborales por las obligaciones que la sociedad le confiere a las mujeres en términos de su rol reproductivo.

De ahí que sea necesario observar otras dimensiones que van más allá de un ingreso. En los siguientes párrafos se presentan indicadores que muestran brevemente el acceso de hombres y mujeres a los servicios públicos y a la seguridad social y la calidad de sus empleos.

#### 4.5. El acceso a la salud es limitado

Una parte importante de la población que se reporta como enferma no consulta (28,0%), lo cual es particularmente relevante para el sector rural. Esta situación podría relacionarse con varias razones: baja cobertura de la oferta pública de servicios de salud, una ancestral cultura de uso de plantas medicinales y falta de educación de la población. Las mujeres reportaron haberse enfermado y haber consultado en una

**CUADRO 12 – Población total por área de residencia y sexo, según estado de salud en los últimos 90 días (%). 2010**

Estado de Salud	Total			Urbano			Rural		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Estuvo enfermo/a	37,0	35,0	39,1	36,9	35,6	38,1	37,2	34,1	40,6
Estuvoaccidentado/a	0,6	1,0	0,2	0,6	0,9	0,2	0,6	1,0	0,2
Ha estado sano	62,4	64,0	60,7	62,5	63,4	61,6	62,2	64,9	59,2
No responde	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2010.

proporción mayor que los hombres. Esto podría deberse a que efectivamente se enferman más o que por razones de embarazo acuden más a la consulta. También es posible suponer que a ellas se les está permitido socialmente enfermarse, mientras que los hombres presentan una mayor resistencia a declararse enfermos y aún más a asistir a una institución de salud.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, más del 25% de la población no consulta cuando se enferma. Esta proporción se eleva a un tercio en el área rural, que es donde la cobertura del sistema de salud es más baja. Las mujeres son quienes más consultan. La situación de exclusión, por otro lado, se expresa también en las todavía relativamente altas tasas de mortalidad materna (125 por 100.000 nacidos vivos) e infantil (19 cada mil nacidos vivos) (Base de datos PARINFO), ubicando a Paraguay entre los países de peor resultado en América Latina en estos dos indicadores. La trayectoria de ambas tasas es positiva, pero su lenta disminución no permitirá el cumplimiento de los ODMs respectivos. La principal causa de muerte materna es el aborto y le siguen las hemorragias.

Debido a una expansión de los servicios de salud en los últimos años, sobre todo, hacia el área urbana, el porcentaje de partos con asistencia sanitaria especializada registró una mejoría importante, llegando al 93,2% de todos los partos. Pero todavía quedan desafíos importantes en materia de salud sexual y reproductiva. La tasa global de fecundidad viene disminuyendo de forma constante y sostenida. De 4,3 en 1998 ha descendido a 2,5 en 2008 (CEPEP, 2009). Sin embargo esta disminución fue bastante más lenta en las adolescentes de nivel socioeconómico muy bajo. Uno de los factores que ayuda a explicar el comportamiento de la fecundidad adolescente es la inasistencia escolar: el 75% de las jóvenes de 15 a 17 años no estaban en el sistema educativo al momento de embarazarse (CEPEP, 2011). Las consecuencias la maternidad temprana son complejas: ausencia de corresponsabilidad de los hombres para enfrentar los cuidados que requiere un hijo/a, deserción escolar, desempleo, fracaso en la pareja y un futuro vulnerable.

Entre 2008 y 2009, el gobierno declaró la gratuidad de las consultas y triplicó el gasto en salud con el objetivo de aumentar

**CUADRO 13 – Población enferma o accidentada por área de residencia y sexo, según condición de consulta (%). 2010**

Condición de consulta	Total			Urbano			Rural		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sí consultó	71,9	67,3	76,3	76,1	72,2	79,6	66,0	60,4	71,4
No consultó	28,0	32,7	23,7	23,9	27,8	20,3	34,0	39,6	28,6
No responde	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2010

**CUADRO 14 – Población enferma o accidentada que no consultó por área de residencia y sexo, según motivo de la no consulta (%). 2010**

Motivo de la no consulta	Total			Urbano			Rural		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Se automedicó	69,9	68,1	72,3	70,9	68,5	73,9	68,9	67,7	70,6
Dolenciano grave	18,5	19,7	16,9	19,4	21,6	16,6	17,6	17,9	17,2
Las consultas son caras	2,7	3,0	2,3	1,2	1,1	1,4	4,2	4,9	3,3
Otrarrazones	8,9	9,2	8,5	8,5	8,8	8,2	9,3	9,5	8,9

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2010

**CUADRO 15 – Población total por sexo, según estado de salud en los últimos 90 días (%). 2000/01 – 2010**

Estado de Salud	2000/01			2004			2008			2010		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Estuvo enfermo/a/ accidentado	37,8	38,4	37,2	33,1	32,1	34,2	29,6	28,5	30,7	37,6	36,0	39,3
Ha estado sano	62,2	61,6	62,8	65,8	66,5	65,1	70,4	71,5	69,3	62,4	64,0	60,7
No responde	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2000/01, 2004, 2008 y 2010.

**CUADRO 16 – Población enferma o accidentada por sexo, según condición de consulta (%). 2000/01 – 2010**

Condición de consulta	2000/01			2004			2008			2010		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Siconsultó	48,6	46,0	51,3	52,0	49,5	54,5	72,8	70,0	75,4	71,9	67,3	76,3
No consultó	51,3	54,0	48,6	48,0	50,5	45,5	27,2	30,0	24,6	28,0	32,7	23,7
No responde	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2000/01, 2004, 2008 y 2010.

la cobertura y mejorar la provisión de medicamentos. No obstante estas medidas, los costos directos (compra de medicamentos e insumos por parte de la familia del paciente), indirectos (pasajes y alimentación de la persona que acompaña) y de oportunidad (menos cantidad de horas trabajadas o pérdida del empleo de la persona enferma y de la que lo cuida) de una enfermedad continúan siendo altos, lo que estaría influyendo en la gran cantidad de personas que se enferman y se automedican.

No se observan cambios relevantes en la población con respecto a la percepción de enfermedad y/o la ocurrencia de un evento que afecte la salud. Como puede verse en el cuadro anterior, poco más del 30% señaló que se enfermó. Sin embargo, sí existe un cambio relevante en cuanto al acceso a salud teniendo en cuenta que aumentó más de 20 puntos el porcentaje de personas que, habiéndose enfermado, recurrió a una institución o personal de salud.

**CUADRO 17 – Población enferma o accidentada que no consultó por sexo, según motivo de la no consulta (%)-2000/01 – 2010**

Motivo de la no consulta	2000/01			2004			2008			2010		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dolencia leve	40,4	40,3	40,6	15,9	16,7	14,9	25,2	26,3	24,0	18,5	19,7	16,9
No hay atención cercana	4,1	4,2	4,0	2,3	2,4	2,2	3,0	3,1	2,8	8,9	9,2	8,5
Atención es mala	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,2	n.d.	n.d.	n.d.
Consultas caras	19,8	20,0	19,5	4,7	3,9	5,6	8,1	8,4	7,8	2,7	3,0	2,3
Sin recursos	n.d.	n.d.	n.d.	7,9	8,1	7,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sin recursos para medicamentos	n.d.	n.d.	n.d.	2,8	2,7	2,9	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Se automedicó	33,4	33,6	33,2	64,3	63,9	64,7	58,8	57,2	60,6	69,9	68,1	72,3
No tuvo tiempo	1,3	0,7	2,0	1,5	1,7	1,4	1,9	2,0	1,7	n.d.	n.d.	n.d.
Otrarazón	0,6	0,8	0,4	0,4	0,4	0,3	2,7	2,7	2,8	n.d.	n.d.	n.d.
No responde	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2000/01, 2004, 2008 y 2010.

**CUADRO 18 – Población total por área de residencia y sexo, según tipo de seguro médico (%). 2010**

Seguro médico	Total			Urbano			Rural		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
IPS	17,9	16,8	18,9	24,6	23,3	25,8	8,0	7,8	8,2
Otro	7,7	7,9	7,6	11,2	11,5	10,8	2,7	2,8	2,5
No tiene	74,4	75,3	73,6	64,2	65,1	63,3	89,3	89,3	89,2
No responde	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2011

El aumento del gasto en salud en los últimos años, junto con la declaración de gratuidad de las consultas, tuvo un efecto importante en la disminución de la exclusión económica como se puede ver en el cuadro más abajo. En la EPH 2000/01, el costo de las consultas fue la razón por la que no consultaran en 19,8% de las personas que se enfermaron. Esta proporción disminuyó al 2,7%. Si se analiza por nivel socioeconómico, este avance benefició a toda la población, pero de manera particular a la que se encuentra en situación de pobreza. La exclusión geográfica se mantiene, habiendo aumentado su peso relativo.

Frente a estos problemas, el aseguramiento constituye un mecanismo para garantizar el acceso a servicios cuando se presenta una dolencia. El Instituto de Previsión Social (IPS) es la principal entidad del sistema de seguridad social en el país, pero incluye principalmente a quienes trabajan en relación de dependencia. Como se vio antes, un tercio de la población ocupada trabaja por cuenta propia, por lo que no es sujeta de este derecho. Por otra parte, en el caso del

trabajo doméstico, si bien es alto el peso de este sector, su cobertura es reciente y sus potenciales titulares no conocen sus derechos. Finalmente, el incumplimiento de la normativa laboral por parte del sector empleador deriva en una fuerte evasión. Esta situación da como resultado que apenas el 17,9% de la población paraguaya esté cubierto por el IPS, mientras que una pequeña proporción (7,7%) cuenta con algún otro tipo de seguro (privado, cooperativo).

En total, 25,6% de la población tiene un seguro médico, esta cifra se eleva al 35,8% en el área urbana y baja al 10,6% en el área rural. A nivel nacional, las mujeres presentan una mayor cobertura debido a su masiva presencia en los sectores docentes y de salud, que cuentan con seguridad social.

#### 4.5.1. La precariedad laboral está extendida

Uno de los principales indicadores de precariedad laboral es el alto porcentaje de población ocupada en el subempleo.

En 2011, el 24,3% de las mujeres se encontraba en esa situación, frente al 20,4% de los hombres. Si a eso se agrega el desempleo, la tasa de subutilización de la mano de obra llega al 32,5% y 27,6% respectivamente. Es decir, un tercio de las mujeres tiene problemas laborales. El subempleo puede significar trabajar más de 30 horas semanales y ganando menos del sueldo mínimo o trabajar menos de 30 horas semanales queriendo extender sus horas de trabajo a la jornada completa.

Otra expresión de la precariedad laboral es la falta de aseguramiento a un sistema de protección social, la mayoría de los ocupados no están asegurados a ningún sistema de protección social. En el apartado anterior se vio que apenas un cuarto de la población tiene acceso a un seguro de salud. En materia de jubilación, solo el 18,4% de las personas económicamente activas aporta a un sistema jubilatorio. Al analizar la situación por área de residencia, el panorama empeora sustancialmente en el interior del país. Las personas

en situación de pobreza están excluidas en casi el 100% del sistema de protección social contributivo, debido a que el mismo está limitado al trabajo en relación de dependencia, generalmente con absorción de mano de obra en el sector urbano y con un nivel educativo relativamente alto.

Tanto en el caso del aseguramiento como en la formalización laboral, no solo no se observan diferencias importantes entre hombres y mujeres, sino que además ellas superan a los hombres. Esta disparidad se explica, en parte, por la importante participación de mujeres trabajadoras en el sector público. El aumento de la cobertura pública de educación y salud, además, amplió sus oportunidades de acceder a mejores empleos, aunque en ramas económicas vinculadas a los roles tradicionales femeninos: docencia y cuidados. Adicionalmente, también creció el comercio, rama de actividad con mucho peso en el empleo, sobre todo femenino, lo que explica la mayor formalización de las mujeres.

**CUADRO 19 – Distribución de la población ocupada por área de residencia y sexo, según los que aportan a una caja de jubilación (%). 2011**

Aporta a una caja de jubilación	Total			Urbano			Rural		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sí	18,4	18,0	19,1	26,6	26,6	26,5	6,4	6,9	5,6
No	81,4	81,9	80,7	73,2	73,1	73,4	93,4	93,0	94,0
No responde	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2	0,1	0,4

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2011

**CUADRO 20 – Distribución de la población ocupada por área de residencia y sexo, según tipo de contrato (%). 2011**

Tipo de contrato	Total			Urbano			Rural		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Contrato indefinido (nombrado)	33,3	28,2	44,2	38,0	33,6	46,0	18,5	14,7	33,9
Contrato definido (temporal)	23,3	21,6	26,9	25,6	24,2	28,1	16,2	15,2	20,3
Sin contrato (acuerdo verbal)	43,0	49,9	28,4	35,9	41,8	25,4	65,1	69,9	45,8
Período de prueba	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,2	0,2	-
No responde	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2011

**CUADRO 21 – Población total por sexo, según tipo de seguro médico (%). 2000/01 – 2011**

Seguro médico	2000/01			2004			2008			2011		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0	100,0	n.d.	n.d.	n.d.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
IPS	10,9	10,3	11,5	n.d.	n.d.	n.d.	15,7	15,2	16,2	17,9	16,8	18,9
Otro	8,1	7,0	9,2	n.d.	n.d.	n.d.	8,4	8,2	8,7	7,7	7,9	7,6
No tiene	81,0	82,7	79,4	n.d.	n.d.	n.d.	75,8	76,6	75,1	74,4	75,3	73,6
No responde	0,0	0,0	0,0	n.d.	n.d.	n.d.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2000/01, 2004, 2008 y 2011.

Como se puede ver, el 33,3% de la población ocupada tiene contrato indefinido, mientras que el 23,3% tiene contrato temporal por un periodo determinado. El 43% cuenta solo con un acuerdo verbal. El trabajo de González *et al.* (2011) señala que el nivel de trabajo no registrado (trabajadores/as que no aportan a un sistema de jubilación) en

Paraguay llega al 54,3%. Por cualquiera de los dos indicadores de precariedad se llega a la conclusión de que alrededor de la mitad de la población ocupada está afectada por el problema, con una incidencia mayor en el sector rural.

El análisis del comportamiento histórico de estas variables muestran avances, aunque muy lentos si se considera

el decenio 2000/01 – 2011. En realidad, muchos de los indicadores sociales empezaron a mostrar una tendencia significativa al mejoramiento en los últimos 6 años. Esto coincide con el inicio de una serie de programas de protección social y con un incremento del gasto social.

Como ya se mencionó, la principal institución del sistema de seguridad social es IPS, al que se incorporan los/as trabajadores/es en relación de dependencia. Si bien esta institución no ha realizado cambios estructurales en su normativa, en los últimos años ha logrado aumentar la formalización de las empresas a través de una mejor fiscalización. Por otro lado, se observa en la ciudadanía un aumento en la cultura de la prevención, que se refleja en las múltiples demandas de colectivos laborales para inscribirse masivamente al IPS. Como se señaló en la descripción de los principales programas implementados en los últimos años, uno de los colectivos incorporados recientemente fue el de las trabajadoras domésticas remuneradas. Debido a la poca difusión

de esta medida, a lo que se agrega su bajo nivel educativo, su alto nivel de exclusión y su escasa capacidad de demanda y exigibilidad de derechos, la cobertura de la seguridad social entre ellas es aun muy reducida.

El sistema de jubilación está compuesto fundamentalmente por dos instituciones, la Caja Fiscal que cubre a funcionarios/as públicos/as y el ya mencionado Instituto de Previsión Social, que además de proveer salud cuenta con el fondo de jubilación. La evolución positiva de este indicador se sustenta tanto en la ampliación del empleo público como del empleo privado.

A pesar de los avances observados, cabe señalar que dada la estructura del empleo y la normativa vigente con respecto a la seguridad social, la ampliación de la cobertura en salud y jubilación se produjo fundamentalmente en el nivel socioeconómico más alto, que es el que cuenta con mayores capacidades para optar por empleos de mayor calidad. De las más de 500.000 personas que se incorporaron a la seguridad

**CUADRO 22 – Distribución de la población ocupada por sexo, según los que aportan a una caja de jubilación (%). 2000/01 – 2011**

Jubilación	2000/01			2004			2008			2011		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sí	12,4	12,0	13,1	10,4	9,7	11,5	15,6	15,5	15,8	17,9	16,8	18,9
No	87,5	87,9	86,8	89,6	90,3	88,5	84,2	84,4	83,9	7,7	7,9	7,6
No responde	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,3	74,4	75,3	73,6

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2000/01, 2004, 2008 y 2011.

**CUADRO 23 – Distribución de la población ocupada por sexo, según tipo de contrato (%). 2008-2011**

Tipo de contrato	2000/01			2004			2008			2011		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Contrato indefinido (nombrado)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	24,3	22,9	26,6	33,3	28,2	44,2
Contrato definido (temporal)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	18,1	19,6	15,6	23,3	21,6	26,9
Sin contrato (acuerdo verbal)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	57,1	57,2	57,0	43,0	49,9	28,4
Período de prueba	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	0,3	0,3	0,3
No responde	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	0,5	0,4	0,8	0,1	0,0	0,1

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2008 y 2011.

social, menos del 20% era pobre. Sumada a la inequidad económica, se agrega la regional, ya que gran parte de la población asegurada se encuentra en el sector urbano.

#### 4.5.2. Limitado acceso a activos

A pesar de que una parte importante de las mujeres trabaja por cuenta propia, su acceso a los activos necesarios para producir eficientemente es limitado. Si la distribución de la tierra es desigual en Paraguay, la situación empeora cuando se analizan los datos por sexo. De las 265.000 fincas de la agricultura familiar campesina (menores de 50 hectáreas), las mujeres están al frente de solo el 12,6% de las mismas (poco más de 33.000 fincas), muy por debajo incluso del porcentaje de jefas de hogares autodeclaradas

en el sector rural que es del 26,7%. El tamaño de la propiedad es relativamente menor que el de los hombres. El estudio de Heickel (2004) basado en el censo de colonias realizado por el antiguo Instituto de Bienestar Rural, hoy Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (IN-DERT), encontró que sólo el 7,4% de los lotes se encuentra en poder de mujeres. Igual que en la fuente anterior, este censo muestra que el tamaño de los lotes de mujeres es relativamente menor que el de los hombres. En este caso queda pendiente analizar si este hecho se debe a que las mujeres solicitaron tierras de menor extensión, o si la institución pública encargada de la reforma agraria provee lotes más pequeños, presumiendo una menor capacidad productiva de las mujeres. El 85% de los lotes que tenían las mujeres provenían de la adjudicación pública.

**CUADRO 24 – Mujeres productoras de la AFC (%). 2008**

Estratos	Total de fincas hasta 50 ha	Total mujeres titulares de fincas	Unidas con hijos	Unidas con 3 hijos o mas	Unidas con menos de 3 hijos	Solteras
Total	100,0	100,0	5,9	5,2	0,7	6,6
Hasta 5 Ha	54,8	60,1	6,4	5,7	0,7	7,3
De 5.1 a10 Ha	26,3	26,0	6,1	5,6	0,5	6,4
De 10.1 a20 Ha	12,7	10,3	4,7	3,9	0,7	5,5
De 20.1 a50 Ha	6,1	3,5	3,2	2,3	0,9	4,0
De 3 a5 ha	24,2	26,9	6,9	6,2	0,7	7,1

Fuente: elaboración propia basado en el Censo Agropecuario Nacional 2008.

La escasa información disponible muestra que entre las mujeres productoras hay dos grupos bien definidos y de un tamaño similar: mujeres con tres hijos o más y solteras. No es posible contar con información desagregada por sexo en las variables relativas a acceso a crédito y asistencia técnica, dos componentes fundamentales para la producción campesina. No obstante, es importante señalar que la cobertura existente es relativamente pequeña según el Censo Agropecuario Nacional 2008 (menos del 20%), lo cual hace suponer que la inclusión de las mujeres en esos programas es todavía menor, por los sesgos de género propios acerca de los roles que deben cumplir hombres y mujeres en el hogar.

La mayoría de las mujeres productoras (56,7%) trabaja solo en la finca, mientras que el 24,9% alternadamente durante el año en actividades extraprediales, mostrando la necesidad de combinar diferentes estrategias para garantizar el nivel de consumo mínimo de la familia (PNUD, 2010).

## 5. CONCLUSIONES

### 5.1. Reflexiones generales

La relación entre la pobreza y las desigualdades es compleja por la multiplicidad de factores intervinientes desde lo social, lo económico, lo político y lo cultural y por la dificultad para comprender los procesos de causa-efecto. Las desigualdades determinan condiciones de pobreza, pero también es cierto que la pobreza reproduce y profundiza desigualdades. A esta compleja relación se agregan las desigualdades de género.

A su vez, la visión del desarrollo en el cual se enmarca la discusión anterior define la amplitud teórica y metodológica del análisis. Es así que desde un enfoque holístico como el del Desarrollo Humano, estudiar las desigualdades y la pobreza requiere el uso de categorías analíticas que superan la tradicional

visión economicista. Por un lado, esto facilita la incorporación de la perspectiva de género, pero también la complica, ya que la comprensión de los problemas de género hay que ubicarlos en diferentes espacios (familia, mercado), momentos (ciclo de vida) y contextos (económicos, sociales, políticos).

Desde esta perspectiva, estudiar la pobreza con perspectiva de género implica poner en cuestionamiento conceptos, métodos de medición y políticas utilizadas y asumidas universalmente. Para ello el aporte del feminismo ha sido clave; y en disciplinas menos “impermeables” al género, como la Ciencia Económica, han traído como consecuencia una ruptura no solo teórica o metodológica, sino también epistemológica.

El análisis de la pobreza desde una perspectiva de género parte de una crítica a la concepción centrada en el ingreso, por varias razones:

1. El ingreso constituye una medida limitada del bienestar. Por un lado, contar con ingresos no necesariamente garantiza la satisfacción de las necesidades humanas. Por otro lado, en economías capitalistas, la mayor parte de las personas tienen ingresos a partir de la venta de su fuerza de trabajo, lo que hace que otras actividades que generan bienes y servicios pero no son intercambiadas en el mercado o monetizadas no sean valorizadas. Esto es particularmente importante en sociedades con altos niveles de ruralidad e informalidad y en pueblos indígenas. La producción al interior del hogar es, además, generalmente realizada por mujeres, con lo cual una parte importante de su aporte al bienestar queda invisibilizado.

2. Su unidad de análisis es el hogar, la vivienda o la familia, suponiendo que no hay desigualdades intra-familiares y que las mismas son homogéneas en su conformación. El actual conocimiento sobre las familias y sus hogares y viviendas señalan que estas son unidades complejas, cambiantes en el tiempo y en las que las relaciones de poder determinan el acceso a los recursos, muchas veces desigual. Por lo tanto, la comprensión de la pobreza requiere también mayor complejidad en sus indicadores y lograr una adecuada combinación entre indicadores que reflejen el colectivo, como que permitan el análisis individual.
3. La pobreza no es un problema individual, tiene causas originadas en relaciones económicas, sociales, culturales desiguales entre agentes. Por lo tanto, se hacen necesarios indicadores que incorporen categorías relacionales.

Este enfoque tiene origen en los años 80s y es producto de las crisis de la deuda en los países del tercer mundo y de las políticas implementadas para enfrentarlas. La llamada “feminización de la pobreza” fue objeto de múltiples estudios, lo que permitió conocer a profundidad de qué manera las relaciones de género determinan diferencias en las capacidades y oportunidades y con ello las posibilidades de lograr bienestar, o caer o permanecer en pobreza.

La división sexual del trabajo aparece como categoría analítica fundamental para explicar parte de las causas de la pobreza y las diferencias en sus efectos. La asignación social de

las mujeres al espacio privado, termina configurando imaginarios colectivos acerca de cuáles son sus aptitudes y responsabilidades, no sólo a nivel social sino también en los mercados laborales, lo que en la práctica se traduce en su exclusión de los procesos de distribución tanto a nivel familiar como en el Estado y el mercado. Esta situación se traduce en menores capacidades y oportunidades a nivel económico, social y político.

## 5.2. Desafíos legislativos, normativos y políticos

### 5.2.1 Ampliar el debate de la agenda pública: la pobreza, la vulnerabilidad y el género

La legitimación de las políticas económicas, sociales y de protección social dirigidas a la reducción de la pobreza requiere un debate mayor, así como el consenso sobre su contenido. Actualmente el discurso polarizado sobre el supuesto “asistencialismo” de las políticas, así como la visión prejuiciosa y sin fundamento empírico sobre el origen de la pobreza, oscurecen los argumentos sociales, económicos y políticos que justifican estas políticas. El Parlamento constituye en este sentido un actor importante por su influencia en el proceso presupuestario y en la racionalidad técnica del mismo. La igualdad de género debe instalarse como prioridad no sólo en el discurso, sino también en todo el ciclo de las políticas, desde el diseño y la evaluación de las políticas y sus respectivos programas.

Como puede verse los esfuerzos en cada una de las cuatro políticas (económicas, sociales, protección social, igualdad de género) se encuentran en momentos diferentes en lo que se refiere a la discusión en la agenda pública. Las económicas y

sociales requieren un mayor esfuerzo en su legitimación social y política; las de protección social, además de lo anterior, debe instalarse en el debate; y la de igualdad de género operacionalizarse con identidad propia, a la par de asegurar su efectiva transversalización en el diseño, la gestión y la evaluación.

### 5.2.2 Incorporar la lucha contra la pobreza en los objetivos de la política económica y social

La lucha contra la pobreza y el logro de los objetivos de la igualdad de género requieren políticas que aborden sus causas estructurales: desigualdad en la distribución de la tierra, desempleo y subempleo, incumplimiento de las normas laborales, exclusión financiera y de mecanismos de protección social, educación de mala calidad, entre otros. Una parte importante de estos problemas son objeto de políticas económicas, que actualmente son inexistentes en Paraguay o las que se implementan no incluyen la pobreza y las brechas de género entre sus objetivos.

### 5.2.3. Incorporar el enfoque de derecho

Las políticas deben contener los mecanismos que garanticen el cumplimiento de los derechos en condiciones de accesibilidad, disponibilidad, calidad, pertinencia y exigibilidad. La accesibilidad se entiende como la relación con las barreras de carácter económico o geográfico que impidan a un grupo de la población beneficiarse de los servicios o programas, así como barreras de exclusión o discriminación por motivos de género, raza, etnia o de otra índole. La disponibilidad se

traduce en la existencia u oferta de los servicios e instituciones pertinentes, tales como escuelas, puestos y centros de salud. Las prestaciones también deben ser de calidad en todo el proceso, desde la atención a la ciudadanía por parte de los/as servidores/as públicos/as hasta el producto que se le entrega. La pertinencia implica que la realización de los derechos debe realizarse acorde con las particularidades culturales o sociales de la población a la que van dirigidos.

#### **5.2.4. Fortalecer los sistemas de información y la investigación social**

La existencia de información y evidencia empírica sobre la situación de origen de las personas y las causas de los problemas que sufren no solo ayudará a mejorar la calidad del debate político sino también a direccionar mejor los recursos y garantizar eficiencia, eficacia, equidad y transparencia de los mismos. Esto implica acciones en tres ámbitos muy diferentes. En primer lugar, la instalación de un sistema integrado de información al interior del sector público; en segundo lugar, la cooperación de las universidades y centros de investigación para el uso de esa información; en tercer lugar, la creación de espacios de deliberación pública para el intercambio y relacionamiento con la sociedad civil y política. Los vacíos más importantes en información y estudios en este sentido son: la actualización de las causas de los principales problemas actuales de la pobreza, vulnerabilidad y desigualdad de género, uso del tiempo, pobreza multidimensional y perspectiva de género y ciclo de vida en los estudios y evaluaciones.

#### **5.2.5. Garantizar la integralidad de las políticas**

Los programas referidos en apartados anteriores fueron creados de manera independiente, lo que se traduce en la gestión pública en políticas fragmentadas que, además de la ineficiencia en el uso de los recursos públicos, conllevan problemas de exclusión, restándole efectividad y legitimidad ciudadana a las políticas. La integralidad implica que los programas cuenten con objetivos comunes, procesos que garanticen una “trayectoria” de los/as titulares del derecho a partir de su entrada al sistema y mecanismos que permitan identificar adecuadamente a los mismos y a su problemática de acuerdo al estadio de su ciclo de vida. En este sentido, no basta con la coincidencia de la cobertura territorial ni con crear la institucionalidad para la coordinación.

La integralidad exige el diseño de nuevos programas para cubrir los vacíos existentes, muchos de ellos directamente relacionados con brechas de género. No existen políticas juveniles, políticas laborales activas, ni de conciliación entre la vida laboral y familiar, entre otras.

#### **5.2.6. Evaluar y mejorar el diseño de todos los programas actuales**

Los programas vigentes tienen dos problemas en general: su diseño original data de por lo menos 5 años atrás y fueron creados por la vía legislativa/presupuestaria. El primero de los problemas se traduce en una posible pérdida de vigencia de las causas originales que le dieron origen; el

segundo, en la ausencia de evidencia empírica y criterios técnicos rigurosos que garanticen su efectividad. En ambos casos se requieren estudios y evaluaciones que provean información para mejorar el diseño de los programas: objetivos, población afectada, criterios de selectividad y progresividad, instrumentos de focalización, monitoreo y rendición de cuentas, evaluaciones a mediano y largo plazo. Esta es una oportunidad para lograr los objetivos de incluir el enfoque de derecho y crear los mecanismos para integrar los programas, transversalizar la igualdad de género y transitar hacia una gestión por resultados.

### **5.2.7. Mejorar la gestión y ampliar la cobertura de las políticas y programas**

Los avances en los temas anteriores sientan las bases para mejorar la gestión de las políticas y programas; sin embargo no son suficientes para profundizar el impacto y acelerar la expansión de las capacidades y oportunidades de la ciudadanía paraguaya. Uno de los obstáculos más importantes al logro de estos objetivos en la ausencia de un servicio civil eficiente y responsable. El mejoramiento del diseño de los programas en términos de la gestión y presupuesto por resultados requiere la existencia de la carrera del servicio civil y sistemas de incentivos que premien la responsabilidad y los resultados. Por otro lado, la cobertura actual de los programas es relativamente baja, dadas las desigualdades persistentes y los niveles de pobreza y vulnerabilidad, por lo tanto, es necesario avanzar a la cobertura universal de los mismos.

### **5.2.8. Reestructurar el modelo de financiamiento**

El financiamiento actual fundamentado en impuestos indirectos y la baja presión tributaria genera un doble efecto desigualador. Por un lado, el peso de los impuestos como el IVA descansa más sobre personas asalariadas y en situación de pobreza que sobre personas con mayores recursos; por otro lado, gran parte de los bienes y servicios que ofrece el sector público son utilizados por los sectores de mayores ingresos: educación superior, agua y saneamiento, energía eléctrica, atención hospitalaria, seguridad social. Por lo tanto se requieren reforzar los instrumentos tributarios más justos como el Impuesto a la Renta Personal (IRP).

A largo plazo es necesario que la protección social logre garantizar un mayor acceso a la seguridad social contributiva, ya sea por la vía del trabajo formal –actual sesgo de la legislación vigente– como por la ampliación de la legislación hacia otras formas de trabajo. De otra manera, el pilar no contributivo tendrá serios problemas de sostenibilidad financiera. Demográficamente, Paraguay está envejeciendo, lo que exigirá cada vez mayor prioridad fiscal a los programas no contributivos si un mayor contingente de personas no se va incorporando a la seguridad social contributiva.

### **5.2.9. Fortalecimiento de la institucionalidad**

La debilidad del sector público paraguayo se refleja en la presencia constante de conflictos de intereses y prioridades sectoriales/corporativistas/particulares por encima del bien común, así como en su escasa capacidad para la

coordinación y cumplimiento de metas comunes. En parte esto tiene que ver con la ausencia o baja calidad de las normativas, pero también con la falta de recursos humanos con las capacidades acordes a su responsabilidad. La

institucionalidad de género requiere un impulso para tener una acción de mayor impacto en el resto de las instituciones públicas. No es suficiente su reciente transformación de Secretaría a Ministerio.

## ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

<b>AFC</b>	Agricultura familiar campesina
<b>ANDE</b>	Administración Nacional de Electricidad
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BNF</b>	Banco Nacional de Fomento
<b>CAH</b>	Crédito Agrícola de habilitación
<b>CAN</b>	Censo agropecuario nacional
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CEPEP</b>	Centro Paraguayo de Estudios de Población
<b>CEPRA</b>	Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria
<b>DGEEC</b>	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
<b>DIPLANP</b>	Dirección Nacional del Plan de estrategia de lucha contra la pobreza
<b>ENREP</b>	Estrategia nacional de reducción de la pobreza
<b>EPH</b>	Encuesta Permanente de Hogares
<b>INAN</b>	Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición
<b>INDERT</b>	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
<b>INDI</b>	Instituto Paraguayo del Indígena

<b>ICV</b>	Índice de Calidad de Vida
<b>IPG</b>	Índice de Prioridad Geográfica
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>MEC</b>	Ministerio de Educación y Cultura
<b>MSPBS</b>	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
<b>PANI</b>	Programa Alimentario Nutricional Integral
<b>PEES</b>	Plan Estratégico Económico y Social
<b>PPA</b>	Programa de Fomento a la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar
<b>PPDS</b>	Política Pública para el Desarrollo Social
<b>PROAN</b>	Programa de Asistencia Alimentaria y Nutricional
<b>RENAF</b>	Registro Nacional de la Agricultura Familiar
<b>SAS</b>	Secretaría de Acción Social
<b>SNNA</b>	Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>USF</b>	Unidad de Salud de la Familia
<b>VMA</b>	Viceministerio de Agricultura

## BIBLIOGRAFÍA

- Administración Nacional de Electricidad. (2012). Informe de gestión 2012. Asunción.
- ALKIRE, Sabina y FOSTER, James. (2007). Recuento y medición multidimensional de la pobreza. OPHI Working Paper Series.
- ARRIAGADA, Irma (2001). Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. CEPAL. Santiago de Chile.
- Banco Mundial (2010). Determinantes y Desafíos de la reducción de la Pobreza. Reporte Número 58638-PY.
- BECKER, Gary. (1987). Tratado de la familia. Alianza Editorial. Madrid.
- BOLTVINIK, Julio. (1993). "Indicadores alternativos del desarrollo y mediciones de pobreza". En Estudios Sociológicos XI: 33. El Colegio de México. México, D.F..
- BOSERUP, Ester. (1970). Woman's role in economic development. St. Martin's, Nueva York.
- BUVINIC, Mayra; GUPTA, Gita Rao (1994) Targeting Poor Woman-Headed Households and Woman-Maintained Families in Developing Countries: Views on a Policy dilemma. The Population Council/International Centro for Research on Women Working Paper, New York, The Population Council.
- Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP). (2009). Encuesta nacional de demografía y salud sexual y reproductiva. Asunción.
- Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP). (2011). Salud sexual y reproductiva en adolescentes y jóvenes. Asunción.
- CÉSPEDES, Roberto. (2004). Infancia y adolescencia trabajadora en Paraguay. OIT. Asunción.
- Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL). (2012). Construyendo autonomía. Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América latina y el caribe (CEPAL). (2009). Género, Pobreza de Tiempo y Capacidades en Guatemala: un Análisis multifactorial desde una Perspectiva Económica. México, D.F.
- Comisión Económica para América latina y el caribe (CEPAL). (1994) Familia y futuro. Un programa regional en América Latina y El Caribe. Santiago de Chile.
- Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL). (2012). Pobreza y género. México, D.F.
- CORTÉS, Fernando y RUBALCAVA, Rosa María (1994). El ingreso de los hogares. México. INEGI-El Colegio de

- México-Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Monografías censales de México. México, D.F.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2012). Principales indicadores de empleo. EPH 2011. Fernando de la Mora.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2012b). Boletín de pobreza y empleo. EPH 2011. Fernando de la Mora.
- DURÉ, Elizabeth; ORTEGA, Jaquelina; PALAU, Marielle (2012). Mujeres campesinas. Ateneo Lidia Guanes, Secretaría de la Mujer. BASE IS, Servilibro.
- ECHAURI, Carmen; SERAFINI, Verónica (2011). Igualdad entre hombres y mujeres en Paraguay: la necesaria conciliación entre familia y trabajo. Organización Internacional del Trabajo. Ministerio de Justicia y Trabajo-Secretaría de la Mujer. Santiago de Chile.
- ESTEINOU, Rosario. (1996). Familias de sectores medios: perfiles organizativos y socioculturales. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, D.F., 1996.
- FERNÁNDEZ PONCELA, Anna. (1994) Estrategias de supervivencia en la Nicaragua post-sandinista. Ponencia presentada en el panel CEN 05: "Class, basic identities and politics in Central América" de LASA XVIII International Conference. Mimeo, Atlanta, Georgia.
- Gabinete Social. (2010). Política Pública para el Desarrollo Social.
- Gabinete Social (2011). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Primer informe de gobierno. Asunción.
- GHERARDI RODRÍGUEZ, Natalia; RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina. (2008). Los impuestos como instrumento para la equidad de género: el caso a los impuestos a las ganancias sobre personas físicas en Argentina. Documento de trabajo Nro. 67. CIEPP, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.
- GONZÁLEZ, et al. (2011). Comportamiento del empleo e ingresos en el Paraguay. Análisis de una década. CADEP. Asunción.
- GUTTANDIN, Friedhelm. (2007). Pobreza campesina. GTZ, UNFPA. Asunción.
- HEICKEL, María Victoria. (2004). "Dimensión de la pobreza y relaciones de género en el sector rural". En María Elena Valenzuela (ed.) Políticas de empleo para superar la pobreza. OIT. Santiago de Chile.
- HERNÁNDEZ LAOS, E. "Medición de la intensidad de la pobreza y pobreza extrema en México (1963-1988)". En Investigación económica, Nro.191, 1990, pp. 265-297.
- IMAS, Víctor. (2012). Estudio sobre compras públicas. FAO. Fernando de la Mora.

Instituto de Previsión Social (IPS). (2011). Informe de Gestión 2012. En [http://www.ips.gov.py/principal/varios/cominst/INFORME\\_GESTION\\_2012.pdf](http://www.ips.gov.py/principal/varios/cominst/INFORME_GESTION_2012.pdf)- Noviembre, 2012.

KABEER, Naila. (1995) *Reversed realities*. Verso, Londres.

MAHBUBUL, Haq (1995). *Reflexiones sobre desarrollo humano*. Oxford University Press.

MAX NEEF, Manfred; ELIZALDE, Antonio; HOPENHAYN, Martín. "Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro". En *Development Dialogue*, Nro. Especial, Santiago de Chile, 1986

Ministerio de Hacienda. (2011). Reporte de monitoreo del proceso de implementación de la Ley de Adultos Mayores.

Ministerio de Hacienda. (2011b). Informe de final de evaluación Subprograma APS. En <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/ppr/>. Noviembre, 2012.

MISIEGO TELESKA, Patricia A. (2011). *Dando la palabra a nuevas oportunidades. Sistematización del Programa de Bi-alfabetización*. Dirección de Educación Permanente del Ministerio de Educación y Cultura, Asunción.

Pazos Morán, María y Maribel Rodríguez. (2010). *Fiscalidad y equidad de género*. Fundación Carolina, Madrid.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1995). *Informe sobre Desarrollo Humano con Perspectiva de Género*. Asunción.

RAWLS, John. (1995). *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina. (2011). "Elementos de un análisis feminista de las políticas contra la pobreza y las desigualdades en América Latina". En *Aportes al debate del desarrollo en América latina. Una perspectiva feminista*. ONU Mujeres-Red Internacional de Género y Comercio. Buenos Aires.

SEN, Amartya. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta. Buenos Aires.

SEN, Gita; GROWN, Caren. (1998). *Desarrollo, crisis y enfoques alternativos: perspectivas de la mujer en el tercer mundo*. El Colegio de México, México, D.F., 1988.

SERAFINI GEOGHEGAN, Verónica. (2005). *Ser Mujer en Paraguay*. Fernando de la Mora

Sistema de Naciones Unidas (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe de Paraguay.

SOTO, Clyde; GONZÁLEZ Myrian; DOBRÉE, Patricio (2012). *La migración femenina paraguaya en las cadenas globales de cuidado*. ONU Mujeres. Santo Domingo.









